

EVALUAREA EFICIENȚEI ȘI TRANSPARENȚEI UTILIZĂRII FONDULUI DE SUBVENȚIONARE A PRODUCĂTORILOR AGRICOLI

Autori:

Dumitru Budianschi

Valeriu Prohnițchi

Tatiana Savva

Chișinău, 2012

Prezentul document a fost elaborat de Centrul Analitic Independent EXPERT-GRUP în cadrul proiectului „Procesul bugetar în Republica Moldova: monitorizarea transparenței și promovarea controlului public” finanțat de Fundația Soros-Moldova.

Notă: Afirmările și concluziile din acest document aparțin autorilor și nu reflectă neapărat poziția sau opiniile finanțatorului.

Cuprins:

Introducere	6
Sumar executiv	7
1. Subvenționarea agricolă în Uniunea Europeană	9
Obiectivele Politicii Agricole Comune.....	9
Politica Agricolă Comună și instrumentele de intervenție	10
2. Analiza măsurilor de subvenționare 2006-2011.....	13
Situția generală.....	13
Profilul măsurilor de subvenționare	14
Evoluția modului de aprobare și structurii măsurilor de subvenționare.....	27
Repartiția subvențiilor în profil teritorial	29
Diferențe UE vs. Republica Moldova	29
Concluzii și recomandări	31
3. Accesul la subvenții.....	33
Privire generală asupra perioadei 2006-2011	33
Informarea producătorilor agricoli.....	34
Modalitățile de depunere a dosarelor.....	35
Criteriile de eligibilitate.....	35
Selectarea beneficiarilor și determinarea plății	37
Concluzii și recomandări	39
4. Cadrul de reglementare și procesul de subvenționare în agricultură	41
Cadrul instituțional	41
Cadrul de reglementare	43
Procesul de subvenționare în agricultură	44
Stabilirea și aprobarea priorităților	45
Alocarea resurselor și stabilirea modului de utilizare.....	46
Acordarea subvențiilor.....	48
Raportarea rezultatelor/ Evaluarea impactului.....	48
Concluzii și recomandări	49
5. Analiza activității AIPA	51
Rolul agenției.....	51
Guvernarea Agenției.....	51
Procesul de efectuare a plăților	52
Capacitatea Agenției de implementare a măsurilor de sprijin.....	56

Mediul intern.....	56
Activități de control	57
Informare și comunicare	59
Monitorizare.....	60
Concluzii și recomandări	61
6. Concluzii și recomandări generale.....	63
Cadrul de politici.....	63
Cadrul de reglementare	63
Cadrul instituțional	64
Anexe	66

Lista Tabelelor:

Tabelul 1: Descrierea instrumentelor PAC.....	10
Tabelul 2: Caracteristicile pilonilor Politicii Agricole Comune a UE.....	11
Tabelul 3: Cheltuielile PAC pentru instrumentele cheie, miliarde euro.....	11
Tabelul 4: Indicatori-cheie ai sectorului agricol.....	13
Tabelul 5: Indicatorii sintetici privind subvenționarea riscurilor în agricultură.....	16
Tabelul 6: Indicatorii sintetici privind subvenționarea înființării plantațiilor de nuc.....	17
Tabelul 7: Indicatorii sintetici privind subvenționarea înființării plantațiilor multianuale (fără nuc).....	17
Tabelul 8: Indicatorii sintetici privind subvenționarea investițiilor pentru producerea legumelor pe teren protejat.....	18
Tabelul 9: Indicatorii sintetici privind stimularea dezvoltării și promovării agriculturii ecologice	21
Tabelul 10: Indicii sintetici privind stimularea investiției pentru procurarea tehnicii si utilajului agricol si a echipamentului de irigare.....	20
Tabelul 11: Indicatori sintetici privind stimularea investițiilor în utilarea și renovarea tehnologică a fermelor zootehnice	22
Tabelul 12: Indicii sintetici privind stimularea procurării animalelor de prăsilă si menținerea fondului genetic..	23
Tabelul 13: Indicatori sintetici privind stimularea investițiilor de dezvoltare a infrastructurii postrecoltare si procesare	24
Tabelul 14: Indicatori sintetici privind subvenționarea utilizatorilor de produse de uz fitosanitar și fertilizanți..	25
Tabelul 15: Instituții implicate în procesul de administrare a măsurilor de subvenționare.....	29

Lista Figurilor:

Figura 1: Repartiția mijloacelor executate pe măsuri în 2011.....	28
Figura 2: Principalele instituții implicate în procesul de subvenționare	41
Figura 3: Procesul decizional de subvenționare în agricultură.....	44
Figura 4: Schema acordării subvențiilor către beneficiari.....	53

Lista Anexelor:

Anexa 1: Cadrul Instituțional al Politicii Agricole Comune a Uniunii Europene.....	66
Anexa 2: Proiecte cu finanțare externă în sectorul agroindustrial.....	69
Anexa 3 Subiectele subvenționării producătorilor agricoli.....	71
Anexa 4: Repartiția FSPA în profil teritorial pe anii 2006-2011, cumulată pe perioadă	75
Anexa 5 Schema organizațională a AIPA.....	76

INTRODUCERE

Cea mai răspândită opinie despre subvențiile în agricultură în Republica Moldova este că acestea sunt insuficiente. Totodată, mult mai puțin se discută despre cât de bine fundamentate sunt direcțiile și măsurile de subvenționare, precum și dacă resursele sunt alocate într-un mod ce reflectă cel mai adecvat necesitățile sectorului agricol și dezvoltării rurale. Importanța acestor aspecte este legată de faptul că formele și instrumentele destinate dezvoltării sectorului agricol sunt multiple, fondul de subvenționare a producătorilor devenind în ultima perioadă unul din cele mai importante.

Scopul acestei lucrări este de a analiza procesul de formare a pachetului de măsuri ce se implementează din acest fond, modul de alocare a resurselor, precum și a mecanismului de efectuare a plăților.

Lucrarea este organizată în cinci capitole de bază, urmate de concluzii și recomandări generale.

În capitolul unu se face o succintă prezentare a felului în care arată subvenționarea în Uniunea Europeană. Necesitatea acestui capitol este determinată de faptul că Republica Moldova are obiectivul de integrare în Uniunea Europeană, precum și de faptul că sistemul de subvenționare în Uniunea Europeană, chiar dacă nu este unul perfect, totuși poate servi în multe privințe ca o practică bună.

Capitolul doi este dedicat analizei evoluției măsurilor de subvenționare în Republica Moldova în perioada 2006-2011. Aici sunt prezentate principalele caracteristici ale măsurilor aplicate, repartitia geografică și diferențele majore în raport cu modul de subvenționare în UE.

În capitolul trei a fost efectuată o analiză privind accesul producătorilor agricoli la subvenții. Acest subiect a fost analizat sub aspectul accesului la informațiile relevante procesului de subvenționare, accesului fizic pentru depunerea solicitărilor, a criteriilor de eligibilitate și a modului de selectare a beneficiarilor.

Capitolul următor este dedicat analizei modului în care funcționează subvenționarea producătorilor agricoli în Republica Moldova. Au fost identificate și descrise principalele instituții responsabile și implicate în acest proces, cadrul legal și de reglementare și procesul de subvenționare propriu-zis.

Capitolul cinci este dedicat analizei capacității instituționale a Agenției de Intervenții și Plăți în Agricultură. Acesta descrie modul de guvernare și rolul Agenției, procesul de acordare a subvențiilor. Totodată, este efectuată și o evaluare privind capacitatea generală a Agenției de îndeplinire a atribuțiilor cu care este investită.

În ultimul capitol sunt prezentate cele mai importante concluzii și recomandări privind cadrul de politici și de reglementare, precum și cele care țin de dezvoltarea organizațională a Agenției de Plăți și Intervenții în Agricultură.

SUMAR EXECUTIV

Subvenționarea agriculturii este un subiect care trezește multe discuții pro și contra. Este cunoscut faptul că subvențiile intervin în jocul pieții și în consecință diminuează eficiența utilizării resurselor economice. În același timp subvenționarea agriculturii este practică pe larg în multe țări ale lumii, inclusiv și în cele din UE. În condițiile când RM a declarat vectorul de integrare europeană aceasta trebuie, în limitele posibilităților și contextului național, să țină cont de politicile de subvenționare existente în Uniunea Europeană. Actualmente, abordările și politicile de subvenționare în Republica Moldova diferă considerabil de cele din UE. Acest lucru este cauzat de mai mulți factori, printre cei mai importanți fiind inconsistența politicilor de subvenționare în Republica Moldova și lipsa mijloacelor financiare necesare pentru aplicarea unor politici de genul celor europene.

Măsurile de subvenționare aplicate în perioada analizată nu au avut un caracter stabil și previzibil, fără argumentări elocvente privind introducerea, modificarea sau excluderea acestora și nu reflectă o politică explicită privind piața agricolă. Pentru majoritatea măsurilor, obiectivele de subvenționare nu au fost suficient de clar definite, monitorizate și ulterior efectuată evaluarea impactului implementării acestora. De asemenea o problemă este lipsa abordării distincte a măsurilor ce țin de plățile pentru recuperarea cheltuielilor curente și a celor investiționale, care necesită o diferențiere clară a acestora în ce privește fundamentarea, formularea și modul de atribuire.

Principalul obiectiv urmărit prin subvenționarea producătorilor agricoli este capitalizarea și sporirea competitivității sectorului agricol, fără o conexiune explicită cu obiectivele de dezvoltare rurală. Ocuparea populației, menținerea veniturilor fermelor de subzistență, controlul fenomenelor de migrație din spațiul rural de asemenea nu au o reflectare clară în politicile de subvenționare. În prezent nu este stabilită univoc instituția centrală responsabilă pentru promovarea dezvoltării rurale. În opinia noastră MAIA este cea mai potrivită instituție în sarcina căreia ar trebui să fie responsabilitatea privind promovarea dezvoltării rurale.

Analiza sumelor alocate pe beneficiari și în profil teritorial a scos la iveală două tendințe majore. Prima constă în concentrarea sumelor alocate la un număr relativ mic de beneficiari. La unele măsuri acest fenomen a căpătat o amploare îngrijorătoare, unde peste 80% din resursele financiare au fost alocate la mai puțin de 10% din beneficiari. Al doilea constă în repartitia teritorială neuniformă. Raportul dintre volumul subvențiilor calculate pe cap de locuitor și hectar, primite de primele cinci raioane la volumul ultimelor cinci este mai mare de 5 ori.

Crearea Agenției de Intervenții și Plăți în Agricultură a constituit un important pas în consolidarea cadrului instituțional privind subvenționarea în agricultură. Odată cu instituirea Agenției progresul în ce privește modalitatea de autorizare și plată a subvențiilor a sporit simțitor. De asemenea, a fost instituit mecanismul de control a beneficiarilor după efectuarea plăților și a început procesul de elaborare a unui sistem informațional necesar pentru autorizarea și efectuarea plăților, precum și pentru monitorizare, raportare și informare. Problemele legate de asigurarea transparenței, informarea producătorilor agricoli și selectarea beneficiarilor remarcate în anii 2010 și 2011 au fost cauzate de capacitatea instituțională încă redusă a Agenției, iar pe de altă parte și din cauza cadrului de reglementare existent. Dezvoltarea organizațională de mai departe a Agenției depinde în mod hotărâtor de îmbunătățirea cadrului de reglementare și politici, nivelul de salarizare și pregătire a personalului. E necesar de remarcat faptul că Agenția este menită doar să execute întocmai politicile Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare în limitele cadrului de reglementare în vigoare.

În prezent la baza subvenționării de fapt stă legea anuală a bugetului de stat și regulamentul de utilizare a fondului de subvenționare, care de asemenea se aprobă în fiecare an. Astfel, în fiecare an se pot modifica măsurile de subvenționare și termenii în care acestea se alocă, ceea ce face imposibil un proces normal de planificare, atât pentru instituțiile publice implicate, cât și pentru beneficiari. Modul acesta de reglementare a alocării subvențiilor, de asemenea a condus la diminuarea considerabilă a rolului Parlamentului în procesul de alocare a resurselor, în favoarea Guvernului și a Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare. Considerăm, că deoarece este vorba de utilizarea banilor publici, cetățenii, prin reprezentanții săi din Parlament, trebuie să poată decide asupra volumului resurselor financiare destinate pentru fiecare măsură de subvenționare.

Principalele măsuri ce se recomandă referitor la îmbunătățirea **cadrlui de politici** sunt: (i) subvențiile trebuie să aibă la bază un program de subvenționare pe termen lung, este de dorit ca acesta să fie sincronizat cu perioadele din Uniunea Europeană, (ii) politicile de subvenționare trebuie să conțină o divizare explicită a plăților de subvenționare acordate pe produs sau alte forme de plăți pentru recuperarea cheltuielilor curente de cele destinate implementării proiectelor de afaceri, iar plățile pentru recuperarea investițiilor ca plăți separate să fie excluse, (iii) este necesar ca în politicile de subvenționare să se acorde o mai mare atenție măsurilor ce vin în susținerea stabilității pieței la principalele produse agroalimentare, (iv) politica de subvenționare în afară de obiectivele ce țin de dezvoltarea agriculturii, trebuie să conțină obiective clar definite privind dezvoltarea rurală.

Pentru a asigura un **cadru de reglementare** coerent și funcțional, se recomandă elaborarea și aprobarea unei legi destinate subvenționării în agricultură. Principalele sarcini ale acestei legi sunt desemnarea cadrului instituțional și clarificarea principalelor competențe ale instituțiilor implicate și descrierea rolului de regulator al Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare. De asemenea programul multianual de subvenționare este recomandat să fie aprobat prin lege, iar prin legile anuale ale bugetului de stat se vor aloca efectiv resursele și se vor ajusta sumele alocate în funcție de realitățile de implementare și resursele disponibile. Prin Hotărâre de Guvern se va aproba Regulamentul de Subvenționare, care va servi ca document operațional principal pentru acordarea nemijlocită a subvențiilor.

Eficiența și eficacitatea subvenționării agriculturii în mare parte depinde de **capacitatea instituțională** a Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare și a Agenției de Plăți și Intervenții în Agricultură. În acest sens este necesar ca Ministerul să-și fortifice capacitatea de formulare a politicilor pentru dezvoltarea rurală și celor de subvenționare, de regulator al activității Agenției și de evaluare a impactului rezultatelor subvenționării. Agenția de Plăți și Intervenții în Agricultură are nevoie de elaborarea manualelor de proceduri, sistemului informațional și conectarea acestuia cu alte baze de date guvernamentale, sporirea capacității de planificare, implementarea sistemelor de management al calității, perfecționarea personalului, dezvoltarea structurii organizatorice și funcționale. Ținând cont de complexitatea măsurilor necesare, cea mai bună soluție ar fi cooptarea cu o Agenție de Plăți din țările Uniunii Europene, care este acreditată pentru gestiunea ambelor fonduri, Fondului European pentru Garantare în Agricultură și a Fondului European pentru Agricultură și Dezvoltare Rurală.

1. SUBVENȚIONAREA AGRICOLĂ ÎN UNIUNEA EUROPEANĂ

OBIECTIVELE POLITICII AGRICOLE COMUNE

Deja de mai mult de 40 ani, Politica Agricolă Comună (PAC) este una din cele mai importante politici comunitare și reprezintă un sistem de programe și subsidii în agricultură¹. Tradițional PAC a consumat cea mai mare parte din bugetul UE. Cu toate că procentul din bugetul comunitar care revine PAC a scăzut constant în ultimii ani, aceasta constituie acum circa 40% din bugetul UE.

Politica agricolă se decide la nivelul UE de către guvernele statelor-membre și este pusă în aplicare de către statele-membre. Această politică urmărește sprijinirea veniturilor agricultorilor, încurajându-i totodată să producă mărfuri de înaltă calitate cerute de piață și să găsească noi modalități de a-și îmbunătăți activitatea (cum ar fi producția surselor regenerabile de energie). Principalul beneficiar al acestei politici este declarat fermierul mic și mijlociu.²

La baza PAC stau trei principii fundamentale³:

- crearea și menținerea unei piețe unice și a unor prețuri comune (o singură piață unde produsele agricole circulă liber);
- respectul noțiunii de preferință comunitară (în comerțul agricol se acordă preferință mărfurilor produse în interiorul comunității, cumpărătorii produselor agricole necomunitare urmând să plătească un supracost);
- solidaritatea financiară (statele-membre participă împreună la constituirea resurselor și beneficiază de finanțarea cheltuielilor legate de Politica Agricolă Comună).

Obiectivele Politicii Agricole au fost stabilite în 1957 prin Tratatul de la Roma și încă rămân în vigoare. Totuși, PAC urmează să se schimbe din 2013, odată cu implementarea unei noi reforme, care va avea drept scop⁴:

- de a asigura o aprovizionare stabilă a populației cu alimente sănătoase, la prețuri accesibile;
- de a asigura un nivel de viață decent pentru agricultorii din UE, permițând totodată agriculturii să se modernizeze și să se dezvolte;
- de a asigura continuarea practicilor agricole în toate regiunile UE.

În urma reformei din 2013, obiectivele PAC vor fi următoarele:

- asigurarea unei producții alimentare fiabile;
- gestionarea durabilă a resurselor naturale și atingerea obiectivelor de politici climatice;
- dezvoltarea teritorială echilibrată.

Politica agricolă comună este construită în jurul a **doi piloni**. Primul, cel al organizațiilor comune de piață, cuprinde măsurile comune de reglementare a funcționării piețelor integrate ale produselor agricole. Al doilea, cel al dezvoltării rurale, cuprinde măsuri structurale, care ținesc dezvoltarea armonioasă a zonelor rurale sub câteva aspecte: social, al diversificării activităților, al calității produselor, al protejării mediului.

¹ <http://www.europarl.europa.eu>.

² http://europa.eu/pol/agr/index_ro.htm.

³ http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/communication/com2010-672_en.pdf.

⁴ http://europa.eu/pol/agr/index_ro.htm.

Cheltuielile agricole pentru cei doi piloni sunt finanțate de două fonduri care intră în componența bugetului general al UE: **Fondul European de Garantare Agricolă⁵ (FEGA)**, care finanțează plățile directe către agricultori și măsurile de reglementare a piețelor agricole, precum intervențiile și restituirile la export, în timp ce **Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală (FEADR)⁶** finanțează programele de dezvoltare rurală ale statelor membre.

Aceste două fonduri au fost create prin Regulamentul (CE) nr. 1290/2005 al Consiliului din 21 iunie 2005 privind finanțarea politicii agricole comune, care a stabilit un cadru legal unic pentru finanțarea cheltuielilor în baza PAC. Mai multe detalii din cadrul instituțional, financiar și legal al PAC sunt descrise în Anexa 1 a acestei lucrări.

POLITICA AGRICOLĂ COMUNĂ ȘI INSTRUMENTELE DE INTERVENȚIE

În cadrul PAC actuale, agricultorii nu mai primesc bani doar pentru a produce alimente, principalul reper fiind cererea pe piață. Se iau în considerare preferințele consumatorilor și ale contribuabililor, lăsând în același timp agricultorilor libertatea de a produce ceea ce are nevoie piața. Dacă în trecut agricultorul primea cu atât mai mult cu cât producea mai mult, în cadrul sistemului actual ajutoarele sunt plătite agricultorilor independent de nivelul producției.

TABELUL 1: DESCRIEREA INSTRUMENTELOR PAC

Instrumente	Descriere
Intervenții pe piață pentru menținerea prețurilor pe piața europeană	Organizațiile Piață Comune: Achiziții publice de intervenție, refinanțări la export, cote de producție și de import.
Subsidii cuplate cu producerea unui anumit bun pe bază de output sau de suprafață utilizată	Prime pentru vaci de lapte, viței, capre, oi, cereale, suprafețe arate (cereale sau plantații de măsline). Tendința generală este de a reduce treptat ajutoarele cuplate până la anularea lor totală, acestea urmând să fie înlocuite printr-una din schemele de Plăți Directe.
Măsuri directe de sprijin ale veniturilor agricultorilor	Plăți directe, schemele de pensionare anticipată.
Subsidii pentru creșterea productivității fermelor agricole	Modernizarea fermelor, training. Programele de îmbunătățire a calității
Subvenții direcționate pe promovarea serviciilor agriculturii în societate	Agricultura ecologică, promovarea biodiversității, biotehnologii și bioenergie, programe bine orientate spre protecția mediului și minimizarea efectelor activității umane asupra naturii, în special schimbările climatice, protejarea pădurilor.
Subsidii pentru dezvoltarea rurală, care indirect promovează veniturile agricultorilor	Plățile pentru zonele mai puțin favorizate.
Dezvoltare rurală neasociată agriculturii	Programele de renovare a satelor, diversificare economică

Sursa: adaptat după <http://www.ecipe.org/publications/ecipe-working-papers/public-money-for-public-goods-winners-and-losers-from-cap-reform>.

În afară de aceasta, agricultorii trebuie să respecte standardele de protecție a mediului, de siguranță a alimentelor și de protecție a plantelor și animalelor. În cazul nerespectării acestor standarde, producătorii vor risca reduceri ale plăților directe de care beneficiază (o condiție cunoscută sub denumirea de „eco-condiționalitate”)⁷. Eliminarea legăturii dintre subvenții și volumul producției (denumită „decuplare”) îi face pe agricultorii UE mai competitivi și mai orientați

⁵ http://ec.europa.eu/contracts_grants/grants_ro.htm.

⁶ http://ec.europa.eu/contracts_grants/grants_ro.htm.

⁷ http://ec.europa.eu/agriculture/capexplained/sustain/index_ro.htm.

către piață. Aceștia sunt liberi să producă ceea ce este mai profitabil pentru ei, bucurându-se totodată de dorita stabilitate a venitului.

Politica agricolă se bazează pe o gamă largă de instrumente. Tabelul 1 oferă o scurtă descriere a acestora. Fiecare din aceste instrumente se regăsește în unul din cei doi piloni, cheltuielile acestora fiind acoperite prin FEAGA (pilonul I) sau FEADR (pilonul II). Cheltuielile în cadrul primului pilon sunt acoperite integral de către UE (vezi Tabelul 2), în timp ce statele-membre trebuie să cofinanțeze programele celui de al doilea pilon.

TABELUL 2: CARACTERISTICILE PILONILOR POLITICII AGRICOLE COMUNE A UE

	Pilonul I	Pilonul II
Finanțare	Finanțată în întregime de către UE	Co-finanțată de către statele membre
Instrumente principale	Intervenții pe piață, subsidii cuplate (lapte ,cereale), plăți directe decuplate	Programe de modernizare a fermelor, dezvoltare rurală, programe a bunurilor de utilitate publică.
Standardizare	Omogenă	Foarte diferită pe teritoriul UE

Sursa: adaptat după <http://www.ecipe.org/publications/ecipe-working-papers/public-money-for-public-goods-winners-and-losers-from-cap-reform>.

Pe lângă mecanismul de finanțare, între cei doi piloni mai poate fi identificată o distincție. Primul pilon presupune mecanisme bine definite, implementarea cărora este relativ identică în toată Uniune Europeană. Al doilea pilon, însă, se sprijină pe regulamentele țărilor-membre realizate în cooperare cu Comisia, care le implementează și monitorizează.

Pentru pilonul I, instrumentele constau, în linii mari, din cele de management al prețurilor pentru protejarea veniturilor producătorilor agricoli. Instituirea unui nivel ridicat al protecției vamale față de concurența străină este combinată, pentru anumite produse, cu unificarea prețurilor interne și fixarea de prețuri comune, însoțită și de un mecanism de susținere a nivelurilor acestora. Tot aici se atribuie și plățile directe. Pilonul II se axează pe programele de dezvoltare a unui mediu agricol sănătos și divers, majoritatea din instrumente fiind bazate pe proiecte investiționale.

În ceea ce privește ponderea cheltuielilor pe fiecare pilon, se poate spune că cele mai mari cheltuieli sunt pentru pilonul I (Tabelul 3), cu diferențe la nivel de state-membre. Astfel, pentru statele din grupul UE-15, ponderea este de 10 % pentru pilonul II, restul revenind intervențiilor pe piață, plăților directe, subsidiilor cuplate. Cât privește noile state-membre, 43,7% din plăți au ca destinație organizațiile comune de piață și plățile directe, restul revenind programelor de dezvoltare rurală.

TABELUL 3: CHELTUIELILE PAC PENTRU INSTRUMENTELE CHEIE, MILIARDE EURO.

	2006	2007	2008
Intervenții pe piață	8,15	4,87	4,16
Subsidii cuplate	17,89	6,26	5,62
Plăți directe	15,97	30,37	31,31
Pilonul II	7,72	10,87	10,53

Sursa: Yearly Reports on Budgetary and Financial Management, DG Budget.

Criticii Politicii Agricole Comune de multe ori și-au sprijinit punctul de vedere pe argumentul distorsiunilor economice create de subvenții. În general, astfel de subvenții au tendința de a redirecționa resurse de la utilizări mai productive la utilizări mai puțin productive, reducându-se astfel eficiența economică⁸. Totodată, aceste politici sunt costisitoare pentru consumator, dăunătoare pentru mediu și regresive în termeni de distribuție a veniturilor interne. Adepții subvenționării susțin

⁸ http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/index_en.htm.

că subvențiile pot servi pentru redistribuirea priorităților și corectarea eșecurilor pieței, uitând despre efectele secundare ale unei atare politici⁹. Anume aceste efecte secundare au provocat discuții aprinse între economiști pe parcursul ultimilor ani.

Numeroase state în curs de dezvoltare și-au manifestat îngrijorarea cu privire la impactul plăților directe primite de agricultorii europeni, inclusiv plățile decuplate de susținere a veniturilor, care pot distorsiona concurența în comerțul internațional și care vin în contradicție cu exigențele reglementărilor OMC¹⁰. Din cifrele UE rezultă că 28% din veniturile agricole nete sunt subvenții și plăți directe, indicându-se totodată că cea mai mare parte a producției agricole a UE, nu ar fi viabilă din punct de vedere economic în absența acestor ajutoare¹¹.

⁹ http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/communication/index_en.htm.

¹⁰ http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/dohaexplained_e.htm.

¹¹ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/publications/recently_published.

2. ANALIZA MĂSURILOR DE SUBVENȚIONARE 2006-2011

SITUAȚIA GENERALĂ

Dezvoltarea sectorului agricol și a spațiului rural pentru țara noastră are o importanță sporită. În comparație cu țările dezvoltate, precum și cu țările din vecinătatea apropiată (Ucraina și România), Republica Moldova este o țară cu o cotă exagerată a populației rurale și a familiilor principalele surse de venituri ale cărora sunt din agricultură sau/și din alte activități asociate agriculturii (vezi Tabelul 4). Diminuarea acestor cote este o tendință generală, inclusiv pentru țările dezvoltate, iar pentru Moldova aceasta fiind mai pronunțată. Pe de altă parte, trebuie de ținut cont și de faptul că în Moldova capacitatea de absorbție a forței de muncă de alte sectoare este extrem de redusă. În aceste condiții, Guvernul este obligat să întreprindă măsuri pentru a ajuta populația din spațiul rural să depășească problemele legate de pierderea sau diminuarea veniturilor din agricultură.

În acest sens, este evident că, în afară de stimularea dezvoltării afacerilor non-agricole în spațiul rural (în afara municipiilor Chișinău și Bălți), este necesară susținerea sectorului agricol. Sprijinul acordat din bugetul public național spațiului rural și agriculturii se efectuează prin înlesniri fiscale și prin programe pentru dezvoltarea agriculturii și spațiului rural. În opinia noastră, **obiectivul final al acestei susțineri trebuie să fie promovarea unei structuri agricole care ar permite utilizarea optimă a factorilor de producție în agricultură și ar asigura un nivel de trai decent pentru populația din spațiul rural.**

TABELUL 4: INDICATORI-CHEIE AI SECTORULUI AGRICOL

Indicatori	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Total alocat în Fondul de subvenționare a producătorilor agricoli, mil lei	256	465,3	270	563,5	400	400
Total executat în Fondul de subvenționare a producătorilor agricoli, mil lei*	247.7	546.8	533.2	560.5	400	400
Indicele volumului producției agricole (2005 = 100%)	98.9	76.1	100.5	90.8	97.9	101,9
Indicele volumului producției vegetale (2005 = 100%)	96.6	64.1	108.3	89.7	94.2	100,5
Indicele volumului producției animale (2005 = 100%)	104.0	102.5	83.1	93.2	106.3	106,7
Numărul populației ocupate în agricultură, mii	422.4	408.6	388.6	333.7	314.7	N/A
Pondereea populației ocupate în agricultură, % din total populație ocupată*	33,6	32,8	31,1	31.1	27	N/A
Pondereea populației rurale, % din total populație	56	56	56	55.3	53.7	52.9
Salariați în agricultură, persoane	92253	78901	70044	63861	55770	N/A
Numărul de beneficiari ai FSPA *	1721	2110	3907	3954	3749	2198
Numărul gospodăriilor agricole**	1522	1528	1573	1620	1580	N/A

Sursa: Biroul de Statistică al Moldovei, datele prezentate de AIPA

Notă: *Date furnizate de AIPA și MAIA. Numărul de beneficiari poate include același beneficiar pentru diferite măsuri; ** Pe întreprinderile de producție cu activitatea de bază agricultura, cu personalitate juridică.

Susținerea financiară a producătorilor agricoli a fost acordată din bugetul de stat prin mai multe programe sau acțiuni unice, precum și din surse externe (vezi Anexa 2). Un instrument de unificare ale acestor programe într-o singură politică a fost și este *fondul de subvenționare a producătorilor agricoli*. Totodată, procesul de unificare într-o singură politică este unul anevoios și chiar dacă s-au înregistrat progrese în acest sens, încă nu s-a ajuns la o formă optimală. Prin crearea Agenției de Intervenții și Plăți în Agricultură (AIPA) s-a creat instrumentul necesar prin care

acest proces poate fi mai lesne realizat. Totodată, să menționăm că în 2010 Guvernul a aprobat HG nr. 488 din 14.06.2010 pentru aprobarea Regulamentului privind compensarea costurilor aferente operațiilor tehnologice mecanizate în sezonul agricol 2010, compensare care totuși nu a fost realizată prin AIPA și fondul respectiv.

Sumele anuale alocate pentru fondul de subvenționare a producătorilor agricoli pe perioada 2006-2011 au variat de la 256 la 563 milioane lei, în medie fiind 321 mil lei pe an. O repartitie neoptimală a resurselor publice destinate acestui sector poate reduce drastic din efectul pozitiv la care societatea se așteaptă acceptând alocarea acestor resurse.

În conformitatea cu Concepția sistemului de subvenționare a producătorilor agricoli pentru anii 2008-2015, subvențiile se direcționează pe 2 direcții prioritare:

- Modernizarea sectorului agrar, ce presupune subvenționarea activităților investiționale în tehnică agricolă și de procesare post-recoltare, precum și înființarea plantațiilor multianuale, unităților de producere a materialului semincer, săditor și reproductiv, dezvoltarea sferei serviciilor în agricultură.
- Activități agricole performante în sectorul vegetal și animalier. Pentru sporirea productivității și competitivității în agricultură, stabilizarea pieței, asigurarea securității alimentare și a veniturilor echitabile pentru agricultori vor fi acordate plăți directe, în funcție de cultura agricolă, speciile de animale și păsări, de randamentul mediu individual în cazul corespunderii cu cel regional, precum și în funcție de suprafața actuală efectivă sau efectivul de animale din posesie. Lista culturilor agricole, speciilor de animale și păsări va fi extinsă gradual pentru facilitarea diversificării producției agricole.

Analiza direcțiilor de subvenționare ne arată că Guvernul este axat pe un șir de măsuri de sprijin menite de a spori investițiile în activitățile agricole performante. Totuși, trebuie de reținut că acordarea subvențiilor este o intervenție în procesul competițional, din care cauză acestea trebuie să fie aplicate cu o grijă specială pentru limitarea fenomenelor de competiție neloială între producătorii agricoli. Anticipând lucrurile, se poate menționa că există multe semne care ne sugerează faptul că la acest capitol nu s-a acordat suficientă atenție. În capitolele următoare se vor prezenta măsurile de sprijin utilizate de Guvern în perioada 2006-2011 din fondul de subvenționare a producătorilor agricoli, caracteristica și implicațiile majore ale acestora.

PROFILUL MĂSURILOR DE SUBVENȚIONARE

În urma analizei măsurilor de subvenționare pe perioada 2006-2011 se poate constata că noțiunea de măsuri de subvenționare a fost introdusă explicit abia în 2010. Măsurile de subvenționare nu au avut un caracter stabil, modificându-se pe parcursul anilor ca domeniu de acțiune și ca denumiri. Pentru a putea efectua o comparație a rezultatelor subvenționării de la an la an, am identificat 15 subiecte de subvenționare (Anexa 3), care au vizat, mai mult sau mai puțin, același domeniu de acțiune. În limitele datelor disponibile, în cele ce urmează vom prezenta succint situația pe fiecare subiect.

1. Stimularea creditării producătorilor agricoli de către băncile comerciale și instituțiile financiare nebancare

Acest subiect a fost introdus (reintrodus) în 2010 și corespunde măsurii numărul 1 din regulamentul privind modul de utilizare a mijloacelor fondului de subvenționare a producătorilor agricoli pentru anii 2010 și 2011. Denumirea măsurii în ambii ani este puțin diferită. Diferența se referă la oferta de creditare, sintagma „instituțiile

financiare nebankare” a fost înlocuită cu „organizațiile de micro-finanțare și asociațiile de economii și împrumut”.

Obiectivul acestei măsuri este sporirea competitivității sectorului agricol prin:

- dinamizarea utilizării creditelor operaționale în condiții comerciale de către un număr larg de producători agricoli;
- creșterea rentabilității activităților agricole;
- sporirea veniturilor producătorilor agricoli și diminuarea sărăciei în mediul rural.

Domeniul de acțiune este acordarea sprijinului beneficiarilor care au obținut credite agricole, începând cu anul 2010. Sumele se achită sub formă de rambursare a unei cote din sumele achitate la bancă ca rambursare a creditului. Mărimea sprijinului acordat unui beneficiar nu poate fi mai mare decât *valoarea dobânzii* calculate din suma creditului rambursat în anul respectiv și nu va *depăși valoarea de 150 mii lei* conform regulamentului pentru anul 2011 pentru unul și același credit. Pentru anul 2010 plafonul a constituit 85 mii lei.

Mărimea plafonului maxim s-a modificat substanțial de la 85000 lei în 2010 la 150000 lei în 2011, însă la ce anume se referă această limită rămâne un subiect interpretabil. Să referă aceasta la credit sau la beneficiar? O linie de creditare sau 2 credite luate în același an sunt situații similare sau nu? În cazul când se acceptă că plafonul se referă la un credit, atunci plafonul poate fi ocolit prin accesarea mai multor credite și plafonarea sumei nu are sens. Nu este clar specificat nici ce este un credit agricol. De asemenea, nu este definit ce este un credit operațional în sensul subvenționării, fiindcă au fost acceptate spre examinare și credite luate pentru perioade mai mari de 12 luni. De asemenea, există probleme legate de creditarea producătorilor agricoli de către asociațiile de economii și împrumut (AEÎ). În aceste cazuri deseori este greu de garantat destinația agricolă a creditelor. Totodată, excluderea AEÎ din lista instituțiilor creditare ar fi un act de discriminare față de Asociații și față de micii producători.

În 2010 și 2011 numărul beneficiarilor a fost cu mult sub numărul solicitărilor¹². În condițiile când există riscul ca cineva să nu primească subvenția sau să-i fie amânate plățile, întotdeauna va exista riscul de trafic de influență și oferte/solicitări de corupție¹³. Odată cu creșterea plafonului de acoperire a creditului va crește și tentația solicitanților de a finanța alte activități decât cele agricole prin mecanismul creditelor comerciale. De asemenea, trebuie de făcut importanta remarcă că pentru creditele operaționale nu fiecare bancă solicită plan de afaceri.

În general, putem spune că aceasta este o măsură cu un concept nefinalizat și în forma actuală este greoaie în implementare. Dar din punct de vedere a echității și a consecințelor nedorite legate de intervenția în jocul pieței, această măsură este preferabilă altor măsuri care se aplică în prezent.

2. Stimularea mecanismului de asigurare a riscurilor în agricultura

Este una din cele mai stabile măsuri/subiecte, nu în ultimul rând datorită faptului că are la bază o lege (Legea nr.243-XV din 8 iulie 2004 privind asigurarea subvenționată a riscurilor de producție în agricultură și privind subvenționarea asigurării riscurilor de producție în agricultură¹⁴). Totodată, anual Guvernul aprobă Lista riscurilor și

¹² Raportul Curții de Conturi, aprobat prin Hotărârea Curții de Conturi Nr. 30 din 02.08.2011.

¹³ Un alt factor important privind riscurile de corupție sunt salariile inadmisibil de mici a angajaților Agenției

¹⁴ Hotărârea de Guvern nr. Nr. 217 din 24.02.2005 pentru aprobarea Regulamentului privind subvenționarea asigurării riscurilor de producție în agricultură și a Regulamentului concursului de acreditare a asigurătorilor pentru efectuarea asigurării subvenționate a riscurilor de producție în agricultură.

Lista culturilor agricole și a speciilor de animale și păsări pentru care asigurarea se subvenționează din bugetul de stat pe anul respectiv.

Nu a fost identificat un motiv întemeiat pentru care aceste liste să nu fie stabilite pe perioade mai lungi de timp (ideal, pentru orizontul de timp pentru care se intenționează să fie păstrată măsura) și la care să se intervină doar în cazuri de extindere a listei. De asemenea, reducerea listei trebuie efectuată cel puțin cu un an înainte de aplicare, pentru a permite agenților economici o mai bună planificare a afacerilor. Cu toate că este una din cele mai simple măsuri de acordare a subvențiilor, veriga slabă este controlul prevenirii fraudelor prin modificarea sau retragerea asigurărilor (întreruperii contractului).

TABELUL 5: INDICATORII SINTETICI PRIVIND SUBVENȚIONAREA RISCURILOR ÎN AGRICULTURĂ

Indicatori	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Suma alocata, mii lei			18000,0	25527,1	16548,0	
Suma acordata, mii lei	2694,0	26687,0	27246,8	25493,0	16548,5	
Numărul de beneficiari	48	146	272	220	221	
Media plății pe beneficiar, mii lei	56,1	182,8	100,2	115,9	74,9	
Distribuția beneficiarilor pe forme de organizare juridică, % din total						În anul 2011 au beneficiat de subvenții 385 beneficiari
SRL	73,5	73,5	73,5	66,6	68,0	
CAP	12,5	12,5	12,5	8,2	7,7	
GT	13,3	13,3	13,3	25,2	22,2	
IS	0,7	0,7	0,7	0,0	2,1	

Sursa: Calculele autorilor în baza datelor prezentate de AIPA.

Notă: Calcule efectuate conform listelor de beneficiari puse la dispoziție de AIPA și MAIA.

În anii 2006 și 2007 plățile pentru această măsură nu au fost făcute din Fondul de subvenționare, dar prin alocarea altor mijloace din buget. Pentru anul 2011 datele nu au fost disponibile.

Până în 2007 riscurile în agricultură au fost subvenționate din afara fondului de subvenționare a producătorilor agricoli, printr-un fond separat în baza legii sus-menționate, regulamentului respectiv și legii bugetului. Din 2008, această măsură se regăsește în Regulamentul anual privind utilizarea mijloacelor fondului de subvenționare a producătorilor agricoli, precum și documentelor menționate anterior.

Este o măsură ce contribuie la stabilitatea sectorului agricol, implicațiile asupra pieței fiind reduse și echitabile. De regulă, de această măsură beneficiază mai mult agenții mari (vezi Tabelul 5), însă nu au fost identificate impedimente majore privind accesarea și de către producătorii mici.

3. Stimularea investițiilor pentru înființarea plantațiilor multianuale

Obiectivul acestei măsuri de subvenționare este acordarea sprijinului pentru sporirea productivității și competitivității sectoarelor de producere a fructelor, pomușoarelor și strugurilor prin implementarea tehnologiilor moderne de înființare și întreținere a plantațiilor și majorarea indicilor de calitate a producției la nivelul standardelor internaționale prin renovarea plantațiilor cu soiuri de elită și introducerea tehnologiilor moderne.

Domeniul de acțiune este acordarea sprijinului pentru înființarea livezilor (plantații pomicole de specii sămânțoase și sămburoase, culturi nucifere, arbuști fructiferi, căpșun) și plantațiilor viticole cu soiuri înscrise în Registrul soiurilor de plante al Republicii Moldova, înființate începând cu toamna anului precedent anului de subvenționare. Suprafețele susceptibile pentru sprijin sunt de cel puțin 0,5 ha pentru plantațiile multianuale. În perioada 2009-2007 acest subiect a fost inclus în

măsura „Stimularea investițiilor capitale”, cu mici variații în diferiți ani referitor la plantațiile de căpșuni, nucifere și de arbuști.

TABELUL 6: INDICATORII SINTETICI PRIVIND SUBVENȚIONAREA ÎNFIINȚĂRII PLANTAȚIILOR DE NUC

Indicatori	2007	2008	2009	2010	2011
Suma alocată, mii lei	3000,0	5000,0	76177,3	58600,8	În anul 2011 au fost acordate fonduri în comun pentru Plantațiile multianuale și cu o lista unică de beneficiari
Suma acordată, mii lei	3000,0	6082,8	16473,2	8928,8	
Numărul de beneficiari	19	39	88	55	
Media plății pe beneficiar, mii lei	157,9	156,0	187,2	162,3	
Suma minimală, mii lei	17,4	10,0	10,0	7,5	
Suma maximală, mii lei	840,0	990,3	1326,0	1120,0	
Numărul beneficiarilor ce dețin 80% din plăți	8	16	42	28	
Cota de beneficiari ce dețin 80% din plăți, % din total beneficiari	42,1	41,0	47,7	50,9	
Decila superioară/ decila inferioară (volumul total al plăților către beneficiarii din decila superioară / volumul total al plăților către beneficiarii din decila inferioară)	47,7	70,6	55,0	63,1	
Distribuția beneficiarilor pe forme de organizare juridică, % din total					
SRL	52,6	43,6	36,4	36,3	
CAP	0,0	0,0	0,1	0,0	
GT	36,4	56,4	63,4	63,6	
IS	11,0	0,0	0,1	0,0	

Sursa: Calculele autorilor în baza datelor prezentate de AIPA.

Notă: Calcule efectuate conform listelor de beneficiari puse la dispoziție de AIPA și MAIA.

În anii 2009-2011, subiectul respectiv a fost finanțat în cadrul Măsurii privind subvenționarea plantațiilor multianuale fără a fi alocată o sumă distinctă pentru nuc.

Aceasta este o măsură ce poate fi relativ ușor implementată, fără mari riscuri de plăți neconforme. Riscurile existente se pot diminua considerabil prin implementarea sistemelor informaționale de evidență a terenurilor și gospodăriilor agricole. Eficiența finală a utilizării mijloacelor pe această măsură depinde în mare parte de calitatea proiectelor în conformitate cu care a fost efectuată investiția. Pentru o mai bună planificare a afacerilor este necesar ca această măsură să facă parte dintr-un plan multianual de subvenționare.

TABELUL 7: INDICATORII SINTETICI PRIVIND SUBVENȚIONAREA ÎNFIINȚĂRII PLANTAȚIILOR MULTIANUALE (FĂRĂ NUC)

Indicatori	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Suma alocată, mii lei	18600	17000	25000	76117,3	115572,4	38026,2
Suma acordată, mii lei	18593,0	16999,9	36625,6	59601,0	29084,0	24845,8
Numărul de beneficiari	109	119	297	409	303	126
Media plății pe beneficiar, mii lei	170,6	142,9	123,3	145,7	96,0	197,2
Suma minimală, mii lei	25,0	11,3	7,5	7,4	7,5	8,4
Suma maximală, mii lei	961,1	891,6	2269,5	2202,4	4516,8	2268,0
Numărul beneficiarilor ce dețin 80% din plăți	51	56	126	112	35	44
Cota de beneficiari ce dețin 80% din plăți, % din total beneficiari	46,8	47,1	42,4	27,4	11,6	34,9
Decila superioară/ decila inferioară	15,3	27,8	40,3	50,3	43,8	76,0
Distribuția beneficiarilor pe forme de organizare juridică, % din total						
SRL	37,6	38,7	33,3	36,0	36,3	38,1
CAP	1,8	1,7	1,3	2,0	0,0	3,2
GT	59,7	58,0	64,9	60,0	63,6	58,7
IS	0,9	0,8	0,0	2,0	0,0	0,0

Sursa: Calculele autorilor în baza datelor prezentate de AIPA.

Notă: Calcule efectuate conform listelor de beneficiari puse la dispoziție de AIPA și MAIA.

* În 2010-2011, au fost alocate fonduri și pentru plantația viței de vie. ** Sumele executate nu includ datoriile 2009-2010 achitate în 2011.

Pentru plantațiile de nuc (Tabelul 6) se observă o ușoară tendință de sporire a cotei-părți de subvenții îndreptată spre cei mai mari beneficiari. Totuși, ținând cont de faptul că, cota beneficiarilor ce au primit 80% din subvenții este în medie sub 50%, iar numărul total a avut o tendință generală de creștere, se poate presupune că repartitia subvențiilor este una ce a favorizat intrarea noilor producători în sector. De asemenea, se observă o diminuare a celei mai mici subvenții acordate, precum și sporirea celei mai mari, de unde se poate face concluzia că, cel puțin, producătorii mici nu întâmpină bariere critice în accesarea acestor subvenții. În ce privește pomicultura (Tabelul 7), se observă o tendință pronunțată de accesare a celei mai mari părți a subvențiilor la această măsură de un număr tot mai mic de beneficiari. Dacă în 2006, 80% din subvenții au fost primite de circa 46,8% din beneficiari, în 2010 acest indicator era deja de 11,6%. Este o tendință care urma să fie analizată de către MAIA și pentru a fi făcute ajustările necesare în politica de dezvoltare a sectorului și de subvenționare.

4. Subvenționarea investițiilor pentru producerea legumelor pe teren protejat

Ca subiect separat, aceasta a fost introdusă în 2008, iar în 2010 a devenit o măsură separată. Măsura dată are ca **obiectiv** dezvoltarea sectorului de cultivare a legumelor pe teren protejat prin implementarea tehnologiilor moderne de cultivare, îmbunătățirea calității legumelor, sporirea valorii adăugate și eficienței economice pe lanțul valoric, adaptarea calității produselor la standardele internaționale, pentru diversificarea serviciilor prestate populației, sporirea veniturilor producătorilor agricoli și reducerea sărăciei în spațiul rural.

Domeniul de acțiune al măsurii este acordarea sprijinului pentru compensarea costului modulelor de sere, al echipamentului și utilajului necesare producerii legumelor pe teren protejat, precum și al materialelor de acoperire și al materialelor de construcție a sereilor și solariilor. În 2011 a fost introdusă și opțiunea de compensare a costului materialului săditor (răsadurilor) crescut în palete celulare, procurat și plantat pe teren protejat.

TABELUL 8: INDICATORII SINTETICI PRIVIND SUBVENȚIONAREA INVESTIȚIILOR PENTRU PRODUCEREA LEGUMELOR PE TEREN PROTEJAT

Indicatori	2008	2009	2010	2011*
Suma alocată, mii lei			10000	11488
Suma acordată, mii lei	5582,0	2315,0	4269,5	6238,3
Numărul de beneficiari	34	99	71	42
Media plății pe beneficiar, mii lei	164,2	23,4	60,1	148,5
Suma minimală, mii lei	0,6	0,6	0,8	0,6
Suma maximală, mii lei	1008,5	1211,3	775,9	2814,7
Numărul beneficiarilor ce dețin 80% din plăți	6,0	8,0	19,0	4,0
Cota de beneficiari ce dețin 80% din plăți, % din total beneficiari	17,6	8,1	26,8	9,5
Decila superioară/ decila inferioară	520,7	233,0	143,8	244,1
Distribuția beneficiarilor pe forme de organizare juridică, % din total				
SRL	52,9	66,0	87,8	11,9
CAP	3,0	2,0	0,0	0,0
GT	44,1	32,0	12,2	88,1
IS	0,0	0,0	0,0	0,0

Sursa: Calculele autorilor în baza datelor prezentate de AIPA.

Notă: Calcule efectuate conform listelor de beneficiari puse la dispoziție de AIPA și MAIA.

În anii 2008-2009, acest subiect a fost finanțat în cadrul măsurii Stimularea investițiilor capitale, fără menționarea expresă a fondurilor pentru acest subiect.

** Sumele executate nu includ datoriile 2009-2010 achitate în 2011.*

Tipul subiectului/ măsurii este de subvenționare a cheltuielilor materiale pentru efectuarea investițiilor și a materialului săditor. Recuperarea cheltuielilor investiționale este posibilă pentru solicitanții care satisfac criteriile de eligibilitate, însă și în baza de concurs. Condițiile de concurs până în 2010 au fost foarte generale, cu o posibilitate foarte mare de interpretare abuzivă. De altfel, situația nu s-a îmbunătățit nici odată cu aprobarea unor criterii de evaluare în 2010. De asemenea, introducerea unei mulțimi de date tehnice în cerințele pentru cheltuielile și proiect în ansamblu pentru a obține subvenția, nu sunt oportune. Mai mult ca atât, aceste cerințe tehnice pot fi discriminatorii, care pot să promoveze și să favorizeze anumite companii.

Introducerea recuperării unei părți din cheltuielile legate de materialului săditor împreună cu cheltuielile ce țin de realizarea investiției nu este o soluție reușită. Natura acestei plăți este diferită de recuperarea cheltuielilor de construcție, prin urmare ea trebuie definită separat. De altfel, și condițiile de acordare a acestei plăți ar fi diferite de cele ale recuperării cheltuielilor investiționale.

Numărul anual al beneficiarilor a variat foarte mult (Tabelul 8), dar, în general, pentru condițiile Republicii Moldova acest număr pare a fi unul foarte redus. Forma organizatorico-juridică dominantă a beneficiarilor este SRL, iar ca o tendință generală se poate menționa faptul că cota beneficiarilor ce au primit 80% din volumul subvențiilor anuale s-a diminuat de la 17% în 2008 la mai puțin de 10% în 2011. Totodată, existența unor plăți foarte mici ne sugerează că din punct de vedere formal producătorii mici nu au fost limitați, probabil existând alte bariere de intrare în sector. Măsura în forma actuală de implementare trezește multiple întrebări și îndoieli privind echitatea repartizării acestor resurse.

5. Stimularea investiției pentru procurarea tehnicii si utilajului agricol si a echipamentului de irigare

Obiectivul măsurii este creșterea productivității și competitivității sectorului agricol prin îmbunătățirea accesului producătorilor la tehnică, utilaje agricole și sisteme de irigare, inclusiv la sisteme antiîngheț și instalații antigrindină noi procurate în 2011.

Domeniul de acțiune este compensarea parțială a cheltuielilor aferente procurării echipamentelor, tehnicii și utilajelor agricole noi fabricate începând din 2010 (pentru 2KR începând cu 2009) ce formează sisteme de irigare procurate în perioada 1 decembrie 2010 – 30 noiembrie 2011, precum și sisteme antiîngheț și instalații antigrindină procurate și instalate începând cu anul 2010.

Principalele probleme legate de aprobarea plăților sunt cauzate de definirea neclară a termenului (noțiunii) de procurare și de riscul de discriminare a furnizorilor de utilaje și echipamente. Juridic vorbind, bunul se consideră procurat atunci când a fost transferat dreptul de proprietate cumpărătorului. În cazul leasingului, de exemplu, bunul nu este procurat și nu se poate vorbi despre înstrăinare. De asemenea, prin condițiile de eligibilitate stipulate în anul 2011 proiectul 2KR este avantajat față de alți furnizori.

Considerăm că aceasta este o măsură ce nu are o fundamentare clară prin lista de utilaj eligibil care contribuie la atingerea obiectivelor de dezvoltare ale sectorului agricol. Practic, orice utilaj nou procurat cu scopul de a fi utilizat în agricultură va contribui la realizarea obiectivelor stipulate la această măsură, prin urmare încercarea de a specifica toate utilajele într-o listă nu pare o pistă bună de urmat. După cum se poate vedea, obiectivele definite sunt prea generale, iar legătura acestora cu cea mai bună alocare de resurse pe măsuri nu este una clară și nici ușor de fundamentat.

TABELUL 9: INDICII SINTETICI PRIVIND STIMULAREA INVESTIȚIEI PENTRU PROCURAREA TEHNICII ȘI UTILAJULUI AGRICOL ȘI A ECHIPAMENTULUI DE IRIGARE

Indicatori	2007	2008	2009*	2010	2011**
Suma alocată, mii lei	5000,0	20000,0	22730,9	15000	i de
Suma acordată, mii lei	30136,0	19230,5	2512,0	56575,8	99363,8
Numărul de beneficiari	69	217	440	844	698
Media plății pe beneficiar, mii lei	436,8	88,6	5,7	67,0	142,4
Suma minimală, mii lei	8,8	3,0	1,8	3,7	1,8
Suma maximală, mii lei	619,6	2298,5	1841,3	1546,0	4722,0
Numărul beneficiarilor ce dețin 80% din plăți	11,0	113,0	31,0	33,0	179,0
Cota de beneficiari ce dețin 80% din plăți, % din total beneficiari	15,9	52,1	7,0	3,9	25,6
Decila superioară / decila inferioară	25,0	83,2	48,6	73,8	126,6
Distribuția beneficiarilor pe forme de organizare juridică, % din total					
SRL	50,1	43,0	14,0	0,0	44,3
CAP	1,3	6,0	2,0	0,0	4,7
GT	48,6	49,7	83,0	100,0	51,0
IS	0,0	1,3	1,0	0,0	0,0

Sursa: Calculele autorilor în baza datelor prezentate de AIPA.

Notă: Calcule efectuate conform listelor de beneficiari puse la dispoziție de AIPA și MAIA.

*În anul 2009 acest subiect a fost finanțat în cadrul măsurii stimularea investițiilor capitale.

**Sumele și executate nu includ datoriile 2009-2010 achitate în 2011.

Pe toată perioada anilor 2007-2011 se observă o concentrare excesivă a sumelor acordate pentru această măsură (vezi Tabelul 9). În 2010 și 2011, circa 3,9% și, respectiv, 25,6% din beneficiari au primit 80% din suma de subvenții plătite. Aceste cifre ridică anumite întrebări privind structura de producere în agricultură și echitatea repartizării acestor mijloace. Măsura dată afectează simțitor mediul competițional din agricultură și sustenabilitatea afacerilor. Prin esența sa, aceasta este o măsură-cupolă, cu un domeniu vast de acțiune. De asemenea, managementul acestei măsuri este unul greoi și implică un sistem de control de lungă durată, ceea ce sporește costul de administrare.

6. Stimularea dezvoltării și promovării agriculturii ecologice

Obiectivul măsurii este conservarea resurselor naturale și conservarea mediului prin extinderea practicării agriculturii ecologice, creșterea volumului și diversității produselor ecologice și diversificarea serviciilor prestate populației rurale.

Domeniul de aplicare este acordarea subvenției pe hectar de teren în proces de conversie, unui producător înregistrat în modul cerut prin legislație, inclusiv și pentru terenurile pentru practicarea agriculturii ecologice. În 2011 un solicitant eligibil putea beneficia doar o singură dată de sprijinul oferit în cadrul prezentei măsuri.

Este una din măsurile care reflectă cel mai bine obiectivele de dezvoltare a sectorului agricol și spațiului rural în condițiile Republicii Moldova. Aceasta are la bază un cadru legal și normativ special. Chiar dacă încă în proces de formare, fără acest cadru nu ar fi fost posibilă subvenționarea pe acest subiect. Acesta a asigurat o relativă stabilitate în ce privește definirea acestui subiect pe toată perioada de aplicare. O definire mai bună a obiectivului cu includerea indicatorilor măsurabili (care ar reflecta adecvat țintele cantitative de dezvoltare a agriculturii ecologice) ar îmbunătăți mult planificarea alocării resurselor pentru acest subiect, precum și alocarea resurselor între subiecte. Din punct de vedere tehnic, aceasta este o

măsură clară și concretă, care poate fi implementată eficient în condițiile asigurării unei evidențe și control corespunzător.

Ca răspuns la sporirea bruscă a sumelor solicitate de un singur beneficiar în 2008 (Tabelul 10), a fost introdus plafonul pentru un singur beneficiar. Însă, deocamdată nu se reușește o gestionare reușită a acestei măsuri. Principalele probleme apărute în ultimii 2 ani sunt legate de faptul că solicitanții încercă să depășească plafonul de subvenționare pe beneficiar, persistă fenomenul de efectuare a unor plăți ce nu au corespuns perioadei de înregistrare a solicitării (au existat cote diferite de subvenționare) și mai există anumite probleme de planificare. De asemenea, există riscuri de alocare neconformă, în special legat de capacitatea instituțiilor publice specializate în supravegherea agriculturii ecologice și colaborarea Agenției cu acestea.

TABELUL 10: INDICATORII SINTETICI PRIVIND STIMULAREA DEZVOLTĂRII ȘI PROMOVĂRII AGRICULTURII ECOLOGICE

Indicatori	2007	2008	2009	2010	2011*
Suma alocată, mii lei	2000,0	4000,0	2000,0	2600,0	5338,70
Suma acordată, mii lei	2000,0	3999,4	1999,8	2236,5	785,8
Numărul de beneficiari	24,0	32,0	38,0	36,0	13,0
Media plății pe beneficiar, mii lei	83,3	125,0	52,6	62,1	60,4
Suma minimală, mii lei	3,5	4,0	3,8	2,1	9,8
Suma maximală, mii lei	215,0	372,0	125,5	150,0	160,0
Numărul beneficiarilor ce dețin 80% din plăți	13,0	14,0	30,0	27,0	7,0
Cota de beneficiari ce dețin 80% din plăți, % din total beneficiari	54,2	43,8	78,9	75,0	53,8
Decila superioară/ decila inferioară	60,5	62,1	1,2	1,4	10,1
Distribuția beneficiarilor pe forme de organizare juridică, % din total					
SRL	58,0	59,0	52,7	44,4	38,5
CAP	17,0	22,0	18,4	8,3	23,1
GT	20,8	16,0	26,0	47,3	38,5
IS	4,2	3,0	2,9	0,0	0,0
Plafon pe beneficiar		lipsă	150,0	150,0	200,0

Sursa: Calculele autorilor în baza datelor prezentate de AIPA.

Notă: Calcule efectuate conform listelor de beneficiari puse la dispoziție de AIPA și MAIA.

* Sumele executate nu includ datoriile 2009-2010 achitate în 2011.

Riscurile viitoare pentru această măsură sunt legate de capacitatea Agenției de a monitoriza procesul de conversie, rezultatele acesteia și de unele prevederi neunivoce din Regulamentul de utilizare a fondului de subvenționare. Pentru diminuarea riscurilor viitoare este necesară și o mai clară divizare a responsabilității AIPA și instituțiilor ce atestă conversia, precum și elaborarea formelor de control pe care Agenția le va efectua pentru prevenirea conflictelor ulterioare și evitarea fraudării bugetului. La măsura în cauză este importantă localizarea terenurilor pentru care se acordă subvenția și crearea evidențelor necesare de audit.

Pentru aceasta sunt necesare prevederi exprese privind situațiile de schimbare a proprietarului terenului, cerințe mai exacte privind deținerea terenului, în ce situații este necesar acordul proprietarului de teren (când solicitantul nu este proprietar), care sunt procedurile obligatorii de evidență privind conversia. Aceste prevederi trebuie să explice clar care este responsabilitatea pentru un proces de conversie nereușit sau abandonarea agriculturii ecologice pe terenul în cauză. De asemenea, în legislația specială sunt necesare stipulări exprese a responsabilității instituțiilor acreditate pentru certificarea faptului că conversia a avut loc în realitate și a rezultatelor acesteia.

Agricultura ecologică este una din direcțiile care poate contribui substanțial la ocuparea în spațiul rural și ar permite valorificarea resurselor agro-climaterice ale țării. Din această cauză găsirea celor mai eficace și eficiente măsuri de subvenționare a agriculturii ecologice este o condiție primordială în ce privește dezvoltarea acesteia și a spațiului rural.

7. Stimularea investițiilor în utilizarea și renovarea tehnologică a fermelor zootehnice

Până în 2010, când acest subiect a fost introdus ca măsură separată, acesta făcea parte din domenii de subvenționare mai largi. Definirea domeniului de acțiune pentru acest subiect în perioada 2006-2009 a fost una destul de diversă, variind ca și scop, dimensiune a fermelor și destinații a plăților, conținând, totodată, multe declarații și intenții. Criteriile de eligibilitate și selectare a beneficiarilor au fost de așa natură încât utilizarea eficientă a resurselor la acest subiect a fost puțin probabilă. Mai mult ca atât, modificând în fiecare an domeniul de subvenționare, guvernul a lăsat impresia că în zootehnie în fiecare an țara noastră a realizat câte un obiectiv de dezvoltare.

Conform reglementărilor pentru anul 2011, **obiectivul** măsurii a fost creșterea productivității, competitivității și asigurarea siguranței alimentare prin stimularea, extinderea numărului și creșterea investițiilor pentru înființarea și renovarea tehnologică a fermelor specializate în creșterea animalelor. Iar **domeniul de acțiune** a fost acordarea sprijinului pentru procurarea utilajului tehnologic, destinat dotării și modernizării fermelor zootehnice situate în extravilan, fabricat începând cu anul 2010.

Începând cu 2010, odată cu formularea acestui subiect ca o măsură separată, aceasta a devenit mai coerentă. Sunt clar stipulate limitele acesteia, reduse la acordarea ajutorului pentru creșterea animalelor. De asemenea, au fost menținute aceleași cote de rambursare pentru anul 2010 și 2011. Totuși, problema legată de formularea unor politici clare privind dimensiunea fermelor-beneficiare a rămas nesoluționată, ceea ce determină și formularea incoerentă a obiectivelor. În anul 2010 se vorbea de stimularea „mini-fermelor”, fără a preciza care sunt acestea, dar cu plata plafonată la 200 mii lei. În anul 2011 sintagma de „mini-ferme” a dispărut, iar plafonul a fost exclus. În ambii ani, prin acordarea unei cote mai mari de compensare la bovine decât pentru alte animale se încearcă orientarea investițiilor pentru sectorul de bovine, MAIA considerând acest sector de o prioritate mai mare.

La această măsură, de altfel, ca și la alte măsuri, de tipul subvenționării cheltuielilor investiționale, se pot menționa problemele legate de managementul dificil, de lipsa unor obiective exacte și măsurabile, de deficiențe în planificarea și executarea fondurilor în limitele stabilite. Încercările de a urma careva politică privind dimensiunea afacerilor nu s-au soldat cu succes. În opinia noastră, rezolvarea acestor probleme în cadrul acestui tip de subvenționare este dificilă.

TABELUL 11: INDICATORI SINTETICI PRIVIND STIMULAREA INVESTIȚIILOR ÎN UTILIZAREA ȘI RENOVAREA TEHNOLOGICĂ A FERMELOR ZOOTEHNICE

Indicatori	2006	2007	2008	2009*	2010	2011**
Suma alocată, mii lei	14000,0	15000,0	11000,0	22730,9	6000,0	19633,5
Suma acordată, mii lei	14000,0	14842,8	11433,9	8380,0	4786,8	12043,0
Numărul de beneficiari	48	61	16	18	34	19
Media plății pe beneficiar, mii lei	291,7	243,3	714,6	465,6	140,8	633,8
Suma minimală, mii lei	2,0	0,6	30,0	20,0	3,0	7,9
Suma maximală, mii lei	7028,8	1081,8	4595,0	1500,0	1593,1	200,0
Numărul beneficiarilor ce dețin 80% din plăți	7	19	6	10	13	7
Cota de beneficiari ce dețin 80% din	14,6	31,1	37,5	55,6	38,2	36,8

plați, % din total beneficiari						
Decila superioară/ decila inferioară	543,4	461,5	76,6	75,0	69,8	76,4
Distribuția beneficiarilor pe forme de organizare juridică, % din total						
SRL	50,0	50,0	56,3	67,0	38,0	89,5
CAP	33,3	33,3	6,3	5,5	57,0	0,0
GT	16,7	16,7	18,8	5,5	0,0	10,5
IS	0,0	0,0	18,8	22,0	5,0	0,0

Sursa: Calculele autorilor în baza datelor prezentate de AIPA.

Notă: Calculele efectuate conform listelor de beneficiari puse la dispoziție de AIPA și MAIA.

*În anul 2009 acest subiect a fost finanțat în cadrul măsurii Stimularea investițiilor capitale.

** Sumele executate nu includ datoriile 2009-2010 achitate în 2011.

În 2008 plata medie a subvențiilor a fost de 715 mii lei și au fost subvenționați în total 16 beneficiari (suma totală 11,4 milioane lei). Aceste sume au fost acordate în bază de concurs cu condiții și criterii de selectare foarte generale, iar documentele de activitate și de selectare nu au fost publicate. În aceste condiții, nu se poate de vorbit despre eficiență sau echitate. Deoarece mijloacele au fost destinate fermelor de câte cel puțin 20 de vaci (aceasta presupune un număr mare de ferme), fermelor de prăsilă și abatoarelor, este evident că forma de subvenționare trebuia să fie gândită pe o perioadă de mai mulți ani pentru a atinge careva obiective de dezvoltare. Or, instabilitatea metodei de subvenționare pune baza pentru mulți ani înainte la o competiție neloială în acest domeniu și generează hazard, deoarece pentru proiecte de același tip suma alocăției poate fi sensibil diferită în funcție de anul în care se face investiția. De exemplu, pentru investiția efectuată în 2010 beneficiarul putea primi maximum 200 mii lei (plafonul stabilit pentru 2010), iar dacă investiția s-a efectuat în 2011, adică după anularea plafonului, beneficiarul putea primi practic orice sumă (vezi Tabelul 11).

8. Stimularea procurării animalelor de prăsilă și menținerea fondului genetic

Acest subiect, chiar dacă a fost formulat ca o măsură separată doar din 2010, s-a remarcat printr-o relativă stabilitate în domeniul de acțiune pe toată perioada 2006-2011. Tendința generală a fost de extindere a listei speciilor de animale de prăsilă acceptate pentru subvenționare, cu o relativă stabilitate a sumelor specifice de subvenționare pentru animalele care au figurat pe listă și în anii precedenți. Sprijinul este acordat pentru compensarea costurilor animalelor.

TABELUL 12: INDICI SINTETICI PRIVIND STIMULAREA PROCURĂRII ANIMALELOR DE PRĂSILĂ ȘI MENȚINEREA FONDULUI GENETIC

Indicatori	2008	2009*	2010	2011**
Suma alocată, mii lei	23000,0	22730,9	6500,0	2567,5
Suma acordată, mii lei	8914,0	10000,0	7400,0	4741,6
Numărul de beneficiari	6,0	7,0	31,0	17,0
Media plății pe beneficiar, mii lei	1485,7	1428,6	238,7	278,9
Suma minimală, mii lei	25,0	45,5	3,2	1,0
Suma maximală, mii lei	914,0	1500,0	800,0	1320,8
Numărul beneficiarilor ce dețin 80% din plăți	4,0	5,0	8,0	4,0
Cota de beneficiari ce dețin 80% din plăți, % din total beneficiari	66,7	71,4	25,8	23,5
Decila superioară/ decila inferioară	161,4	154,3	251,3	390,6
Distribuția beneficiarilor pe forme de organizare juridică, % din total				
SRL	0,0	0,0	66,7	64,7
ÎS	100,0	100,0	33,3	35,3

Sursa: Calculele autorilor în baza datelor prezentate de AIPA.

Notă: Calcule efectuate conform listelor de beneficiari puse la dispoziție de AIPA și MAIA.

*În anul 2009 acest subiect a fost finanțat în cadrul măsurii stimularea investițiilor capitale.

**** Sumele executate nu includ datoriile 2009-2010 achitate în 2011.**

Mijloacele financiare prevăzute pentru menținerea fondului genetic se utilizează în conformitate cu devizul de cheltuieli al Întreprinderii de Stat „Centrul Republican pentru Ameliorarea și Reproducția Animalelor”, aprobat de către Ministrul Agriculturii și Industriei Alimentare. Subvenționarea în forma actuală a acestei întreprinderi și a altora de tipul acesta nu este de natură să sporească eficiența în sector. Forma optimală, inclusiv și pentru a diminua intervenția pe piață poate fi stabilită doar după o analiză a problemelor cu care se confruntă întreprinderea și situația de pe piață în acest domeniu.

9. Stimularea investițiilor de dezvoltare a infrastructurii postrecoltare și procesare

Obiectivul acestei măsuri este modernizarea utilajului și infrastructurii postrecoltare și procesare prin creșterea investițiilor întreprinderilor mici și mijlocii în procurarea echipamentului și utilajului pentru procesare, uscare și congelare a fructelor, legumelor, de procesare a cerealelor și produselor oleaginoase, a cărnii, inclusiv a peștelui, laptelui, precum și pentru casele de ambalare și frigidere.

Sprrijinul este acordat pentru compensarea costului echipamentului tehnologic și utilajului nou, a cărui an de achiziție datează cu anul de subvenționare dat, conform listei aprobate prin ordinul Ministrului Agriculturii și Industriei Alimentare (în 2011). În anii 2011 și 2010 mărimea sumei a constituit 30% și, respectiv, 40% din valoarea utilajului cumpărat (în 2011, a fost stabilit plafonul de 400 mii pentru fiecare asociat pentru cooperativele de întreprinzător). În anii 2009-2007 acest subiect a fost inclus în măsura „Stimularea investițiilor capitale”.

TABELUL 13: INDICATORI SINTETICI PRIVIND STIMULAREA INVESTIȚIILOR DE DEZVOLTARE A INFRASTRUCTURII POSTRECOLTARE ȘI PROCESARE

Indicatori	2008	2009*	2010	2011**
Suma alocată, mii lei	20000,0	18956,8	15594,4	NA
Suma acordată, mii lei	24999,9	53527,0	11746,6	27852,9
Numărul de beneficiari	31	472	140	64
Media plății pe beneficiar, mii lei	806,4	113,4	83,9	435,2
Suma minimală, mii lei	7,9	10,0	20,0	8,3
Suma maximală, mii lei	2115,0	4103,0	506,6	2701,0
Numărul beneficiarilor ce dețin 80% din plăți	8,0	13,0	4,0	20,0
Cota de beneficiari ce dețin 80% din plăți, % din total beneficiari	25,8	2,8	2,9	31,3
Decila superioară/ decila inferioară	71,4	49,2	51,0	141,1
Distribuția beneficiarilor pe forme de organizare juridică, % din total				
SRL	59,0	53,0	36,0	82,8
CAP	7,0	3,4	5,0	1,6
GT	35,0	45,3	58,0	15,6
IS	0,0	4,3	1,0	0,0

Sursa: Calculele autorilor în baza datelor prezentate de AIPA.

Notă: Calcule efectuate conform listelor de beneficiari puse la dispoziție de AIPA și MAIA.

*În anul 2009 acest subiect a fost finanțat în cadrul măsurii stimularea investițiilor capitale.

** Sumele executate nu includ datoriile 2009-2010 achitate în 2011.

Această măsură, de rând cu altele de tipul compensării cheltuielilor investiționale, este una greoi de implementat și fără criterii obiective de evaluare. Selectarea justă a beneficiarilor presupune concursuri ce trebuie efectuate în cu totul alte condiții. Prin urmare, alocările pe aceste măsuri deseori favorizează anumiți producători agricoli și perturbază competiția în domeniile date. În 2010 unii beneficiari au accesat ajutoare din diferite surse publice, cum ar fi Unitatea de Implementare a

Grantului Acordat de Guvernul Japoniei și fondul de subvenționare, în așa mod încât ajutorul total poate depăși și 60% din investiție¹⁵. De asemenea, este bine de ținut cont de faptul că în cazul când agenții economici obțin ajutoare mai mari decât 20% din valoarea investiției, există riscuri ca investiția să nu aibă și o acoperire prin cerere pe piață, ce va rezulta în utilizarea ineficientă a echipamentului procurat.

Concentrarea sumei de 80% din plăți la un număr mic de beneficiari sugerează că condițiile de alocare și însuși conceptul acestei măsuri favorizează producătorii mai mari (Tabelul 13). O situație total inadmisibilă în această privință s-a produs în anii 2009 și 2010, când mai puțin de 3% din beneficiari au încasat 80% din fondurile plătite la această măsură.

10. Subvenționarea producătorilor agricoli pentru compensarea cheltuielilor energetice la irigare

Aceasta este o măsură introdusă în anul 2008. Până în anul 2010 această măsură a fost gestionată de către Ministerul Mediului. În 2011 domeniul de acțiune al acestei măsuri a fost precizat, iar rolul Ministerului Mediului (prin Agenția „Apele Moldovei”) a fost redus doar la controlul și asigurarea utilizării conform destinației a mijloacelor bugetare alocate pentru achitarea resurselor energetice utilizate la pomparea apei pentru desecarea terenurilor. De asemenea, în 2011 s-a încercat o mai bună reglementare pentru evitarea discriminării beneficiarilor. Mecanismele utilizate pentru justificarea, evidența și controlul acestora sunt greoaie, cu implicarea mai multor instituții și fără transparența necesară. Utilizarea eficientă a banilor la această măsură este îndoielnică.

Totodată, prin această măsură de subvenționare se creează un șir de efecte negative asupra competiției pe piața locală. În primul rând este vorba de faptul că producătorii care au acces la irigare sunt favorizați față de cei care nu au acces. În acest sens, mai just ar fi dacă în loc de acordarea subvențiilor în forma actuală, banii ar fi îndreptați spre dezvoltarea infrastructurii de irigare și pentru aducerea surselor de apă în zonele fără apă. De asemenea, ținând cont de faptul că resursele de apă sunt scumpe în comparație cu capacitatea de plată a micilor producători, sunt necesare scheme de stimulare a asocierii micilor producători în asociații de utilizare a apei.

11. Subvenționarea utilizatorilor de produse de uz fitosanitar și fertilizanți

Această măsură a existat pe toată perioada anilor 2006-2011. Obiectivul măsurii este asigurarea condițiilor adecvate organizării și desfășurării activității de protecție a plantelor și sporirea valorii adăugate și eficienței economice a producției agricole. Domeniul de acțiune în anul 2011 a fost acordarea sprijinului în mărimea a 10% din valoarea procurărilor, fără TVA, ale produselor de uz fitosanitar (pesticide) și de fertilizanți (îngrășăminte minerale), incluși în Registrul de stat al produselor de uz fitosanitar și al fertilizanților, în conformitate cu prevederile legale, efectuate în perioada 1 ianuarie – 30 noiembrie 2011. În anul 2010 mărimea sprijinului a fost în limita a 15%, iar în anii precedenți domeniul de acțiune consta în returnarea TVA.

TABELUL 14: INDICATORI SINTETICI PRIVIND SUBVENȚIONAREA UTILIZATORILOR DE PRODUSE DE UZ FITOSANITAR ȘI FERTILIZANȚI

Indicatori	2006	2007	2008	2009	2010
Suma alocată, mii lei	58000	45000	50000	130792,9	8965,0
Suma acordată, mii lei	57920,0	1300,0	18946,7	130737,3	49727,4
Numărul de beneficiari	1365,0	2110,0	2639,0	2429,0	494,0
Media plății pe beneficiar, mii lei	42,4	61,6	7,2	53,8	121,6

¹⁵ În conformitate cu informațiile prezentate în Raportul Curții de Conturi privind auditul utilizării mijloacelor destinate subvenționării în agricultură în exercițiul bugetar 2010, aprobat prin Hotărârea Curții de Conturi nr. 30 din 02.08.2011.

Suma minimală, mii lei	0,3	0,4	0,4	0,3	0,5
Suma maximală, mii lei	1564,6	2093,7	2281,8	2399,0	2735,0
Numărul beneficiarilor ce dețin 80% din plăți	914,0	935,0	969,0	672,0	100,0
Cota de beneficiari ce dețin 80% din plăți, % din total beneficiari	67,0	68,1	36,7	27,7	20,2
Decila superioară/ decila inferioară	657,4	720,1	679,0	512,0	307,0
Distribuția beneficiarilor pe forme de organizare juridică, % din total					
SRL		45,0	40,0	39,0	56,2
CAP		8,0	7,0	7,0	8,0
GT		46,0	52,0	54,0	34,0
IS		1,0	1,0	0,0	1,8

Sursa: Calculele autorilor în baza datelor prezentate de AIPA.

Notă: Calcule efectuate conform listelor de beneficiari puse la dispoziție de AIPA și MAIA. În 2011 măsura a existat, însă au fost achitate doar datoriile din anii precedenți.

Este o măsură cu un număr relativ mare de beneficiari și care consumă, în comparație cu alte măsuri, o cotă substanțială din mijloacele fondului. Fenomenul de concentrare a 80% din resurse la un număr relativ mic de beneficiari se observă și la această măsură, precum și prăpastia enormă dintre prima și ultima decilă (Tabelul 14). Explicația acestui fenomen constă nu doar în faptul că pentru o sumă de câteva sute de lei fermierilor nu le este întotdeauna rentabil să aplice pentru subvenții, ci probabil și în alte chestiuni legate de domeniile de utilizare și dimensiunile agenților economici ce operează în aceste domenii.

Aceasta este o măsură de subvenționare a inputurilor, care se utilizează și în alte țări. Însă ținând cont de obiectivele pentru care această măsură este recomandată și de greutățile la implementare, credem că aceasta nu este potrivită pentru Republica Moldova.

12. Subvenționarea producătorilor agricoli la livrarea pe teritoriul țării a producției agricole de fabricație proprie

A fost o măsură ce s-a aplicat în anii 2006-2009. Domeniul de acțiune a măsurii a fost compensarea valorii TVA plătite pentru produsele de fabricație proprie livrate pe teritoriul țării, pentru genuri de activitate în agricultură aprobate în regulamentele de utilizare a mijloacelor fondului.

13. Stimularea creării Stațiilor Tehnologice de Mașini

Măsura s-a aplicat în anii 2006-2009 și a constat în acordarea unor credite tehnice pe o perioadă de 5 ani, fără dobândă pentru crearea întreprinderilor specializate în prestarea serviciilor agricole. Măsura respectivă a fost gestionată de Întreprinderea de Stat „Moldresurse”. Din 2010 măsura a fost exclusă de la subvenționare, iar drepturile de gestionare a fondului creat pe parcursul anilor 2004-2009 au fost transferate de la Întreprinderea de Stat „Moldresurse” către Unitatea de Implementare și Administrare a Proiectului Creșterii Producției Alimentare (2KR)¹⁶

În Moldova există peste 200 stații tehnologice de mașini, pentru crearea cărora în perioada 2004-2009 au fost alocate din buget, sub formă de credit rambursabil fără dobândă, circa 150 milioane de lei. Nu există rapoarte publice privind eficiența acestei măsuri, și nu am putut clarifica situația acestor stații. Această măsură nu se deosebește prin esența sa de stimularea creditării prin subvenționarea costurilor de creditare, iar forma de implementare a fost una care a încercat să restabilească într-o nouă formă brigăzile de tractoare din fostele colhozuri.

¹⁶ Prin HG nr. 607 din 05.07.2010 cu privire la transmiterea în gestionare a mijloacelor financiare alocate în anii 2004-2009 pentru crearea stațiilor tehnologice de mașini și a mijloacelor provenite din rambursarea creditelor tehnice.

14. Tutun

În anii 2006-2007 subvenția a fost acordată producătorilor agricoli care plantau tutun. Subvenția a avut un caracter mixt, o parte din subvenție se acordau pentru hectarul plantat și o altă parte pentru roadă la hectar. În 2008, măsura s-a transformat în una ce compensează cheltuielile investiționale. Pentru stimularea investițiilor în crearea, restabilirea și modernizarea bazei tehnico-materiale de cultivare și de prelucrare/ postrecoltare a tutunului au fost compensate 30% din cheltuielile suportate de agenții economici la construcția, reconstrucția (reutilizarea) și modernizarea unităților de cultivare și de prelucrare/ postrecoltare a tutunului și la dotarea acestora cu utilaje specifice, componente tehnologice și echipamente.

15. Sfecla de zahăr

Sfecla de zahar a fost subvenționată doar în 2006 și 2007. Subvenția se acorda producătorilor de sfeclă de zahăr, indiferent de tipul de proprietate și forma juridică de organizare, pentru suprafața însămânțată și pentru cantitatea de sfeclă recoltată și livrată întreprinderilor de procesare.

EVOLUȚIA MODULUI DE APROBARE ȘI STRUCTURII MĂSURILOR DE SUBVENȚIONARE

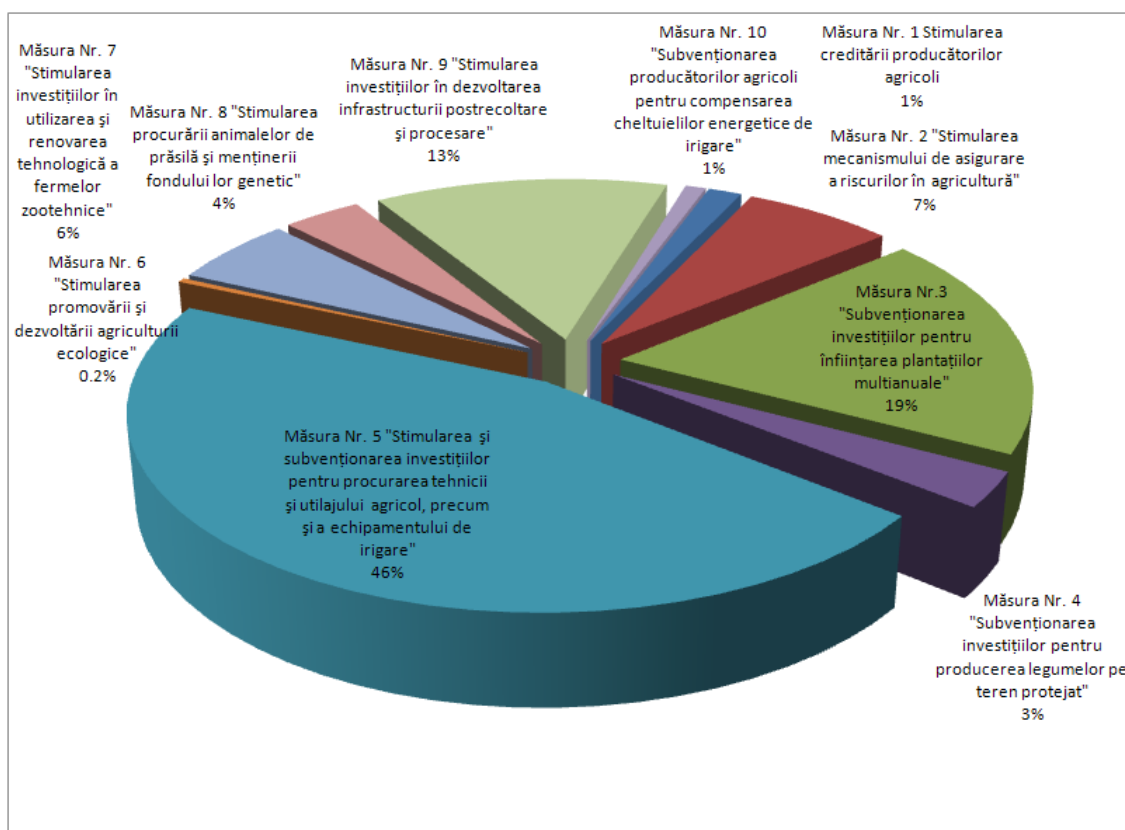
Analizând modul de stabilire a măsurilor de subvenționare, în perioada 2006-2011, se poate constata o tendință clară de diminuare a rolului Parlamentului în favoarea Guvernului. Până în 2009, Parlamentul, în baza legii anuale a bugetului, aproba printr-o hotărâre de Parlament un regulament în care se stabileau măsurile de subvenționare, valoarea mijloacelor alocate pentru fiecare măsură, beneficiarii și condițiile de alocare, instituțiile responsabile pentru gestiunea mijloacelor, precum și alte prevederi necesare pentru acordarea subvențiilor. În 2009 Parlamentul a delegat Guvernului dreptul de a repartiza suma totală a mijloacelor destinate subvenționării pe scopurile (direcțiile) stabilite de Parlament. Iar în 2010-2011 Parlamentul deja a aprobat doar direcțiile de subvenționare, delegând Guvernului întreaga responsabilitate pentru reglementarea modului de subvenționare.

Această tendință a fost dictată nu în ultimul rând și de unele probleme tehnice legate de realizarea politicii de subvenționare. În primul rând, este necesar de menționat că pentru aprobarea hotărârilor de Parlament în mod obișnuit este necesar cu mult mai mult timp decât se dispunea pentru ca la început de an să fie deja aprobat Regulamentul. De asemenea, la început măsurile de subvenționare erau relativ puține și mai simple ca modalitate de acordare. Odată cu numărul măsurilor (de la 7 în 2006 la 12 în 2008, în 2011 rămânând 11), a crescut și complexitatea procesului de acordare a acestora. În aceste condiții, a fost adoptată hotărârea că Parlamentul va decide doar asupra volumului total al fondului și asupra direcțiilor de alocare, iar repartiza mijloacelor pe măsuri și regulamentul de utilizare a fondului să fie aprobate prin Hotărâre de Guvern.

Însă, această soluție de îmbunătățire a procesului de aprobare și a planificării operative necesită o analiză suplimentară. Or, în legătură cu acest subiect apar cel puțin două întrebări importante. Prima ține de faptul că suma totală a fondului trebuie, de fapt, să rezulte din sumele detaliat planificate la nivel de măsuri, prin urmare, volumul destinat pentru fiecare măsură la momentul aprobării fondului trebuie deja să fie cunoscută. A doua întrebare ține de înseși competențele Parlamentului, Guvernului, MAIA și AIPA în acest proces, competențe care ar fi rezonabil să fie stabilite în mod expres de Parlament printr-o lege privind subvenționarea în agricultură. Scopurile principale ale acestei legi ar fi reglementarea cadrului instituțional privind subvenționarea și stabilirea obiectivelor unui program de subvenționare pe o perioadă lungă de timp (5-8 ani) și cu alocarea de resurse pentru fiecare măsură a programului, a legăturii cu bugetele anuale, a modalităților de reducere a sumelor în caz de criză etc.

Această abordare ar permite simplificarea procesului de adoptare și acordare a subvențiilor, ar stabiliza procesul de subvenționare pe perioade și obiective clare, nu ar mai necesita un regulament anual de subvenționare etc. Principalele documente de reglementare ar fi legea privind subvenționarea, legea bugetară anuală și regulamentul de implementare a legii de subvenționare, care ar suferi modificări în caz de necesitate. Această abordare ar fi una propice și pentru o eventuală lărgire a obiectivelor AIPA. De asemenea, aceasta ar fi reflectare practică și a obiectivelor integrării europene stabilite de Moldova.

FIGURA 1: REPARTIȚIA MIJLOACELOR EXECUTATE PE MĂSURI ÎN 2011



Sursa: Calculele autorilor în baza datelor prezentate de AIPA.

O altă tendință este sporirea numărului de măsuri cu caracter investițional. În 2011 fondul de subvenționare a fost utilizat în proporție de peste 80% pentru (vezi Figura 1) cheltuieli investiționale ca atare sau pentru cheltuieli care în esență sunt investiționale. Și aceasta în condițiile în care o politică de subvenționare bazată pe compensarea cheltuielilor investiționale implică aranjamente instituționale specifice, programe bine definite, cu obiective și indicatori strâns legate de măsurile aplicate. Analiza arată că Moldova nu întrunește în totalitate aceste condiții.

O tendință pozitivă în implementarea măsurilor de subvenționare constă în micșorarea numărului de instituții responsabile de administrarea și gestionarea fondurilor destinate subvenționării. Dacă în 2006-2009 în acest proces au fost implicate 3-4 instituții (Tabelul 15), în 2011 responsabilă de administrarea fondului de subvenționare a rămas doar o instituție, MAIA. Totodată, instituirea AIPA presupune trecerea responsabilității privind gestionarea subvențiilor la AIPA, competențele MAIA și AIPA urmând a fi delimitate în cadrul legal, inclusiv printr-o lege a subvenționării în agricultură.

Un alt element ce caracterizează stabilitatea și durabilitatea politicii de subvenționare este structura măsurilor. Anexa 3 prezintă subiectele de subvenționare pe perioada 2006-2011, din care se poate observa că numai 4 subiecte s-au regăsit în mod constant printre măsurile de subvenționare. Totodată, condițiile și domeniul de acțiune a subvenționării, chiar și pentru același subiect, de regulă se modificau de la un an la altul. Subiectele (măsurile) de subvenționare care au avut la bază o lege de reglementare, relativ s-au dovedit a fi mai stabile.

TABELUL 15: INSTITUȚII IMPLICATE ÎN PROCESUL DE ADMINISTRARE A MĂSURILOR DE SUBVENȚIONARE

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Număr de măsuri, din care administrate de	7	11	12	10	11	11
MAIA	5	9	9	X	X	X
ÎS „Moldresurse”	1	1	1	1	X	X
Serviciul Fiscal	1	1	1	1	X	X
Agenția „Apele Moldovei”	X	X	1	1	1	1
Măsuri cu caracter investițional	3	4	5	7	6	6

Sursa: Calculele autorilor pe baza Regulamentelor privind modul de utilizare a mijloacelor fondului de subvenționare a producătorilor agricoli.

Analizând evoluția măsurilor, se poate observa un anumit progres în ceea ce privește descrierea condițiilor de acordare a subvențiilor; în special, acest lucru se referă la anii 2010 și 2011. Totuși, impresia generală este că subiectele de subvenționare apar și dispar mai degrabă haotic. Introducerea subiectelor de subvenționare are loc fără o fundamentare serioasă cu obiective bine încadrate în timp și măsurabile, iar scoaterea sau modificarea acestora nu este însoțită de analiza impactului sau efectelor de subvenționare.

REPARTIȚIA SUBVENȚIILOR ÎN PROFIL TERITORIAL

Pentru a avea o imagine privind alocarea teritorială a subvențiilor, a fost analizată repartitia volumului total de subvenții plătite în perioada 2006-2011 pe raioane, după următoarele criterii: volumul total al subvențiilor plătite tuturor beneficiarilor-rezidenți ai raioanelor, volumul subvențiilor plătite pe cap de locuitor și volumul subvențiilor acordate pe hectar de suprafață totală a exploatațiilor agricole pentru fiecare raion.

În primul rând se poate observa o mare discrepanță dintre diferite UAT după volumul subvențiilor plătite beneficiarilor din unitățile teritoriale respective. Analizând repartițiile obținute având la baza indicatorii specifici (subvenții pe hectar de suprafață totală a exploatațiilor agricole și per locuitor) (detalii Anexa 5) se poate observa că regiunile care au primit cele mai multe subvenții sunt mun. Bălți, Dondușeni, Ocnița, Cantemir și Râșcani, iar cele mai puține Nisporeni, Călărași, Strășeni, Telenești și Ialoveni. Raportul dintre volumul subvențiilor primite de primele cinci la volumul ultimelor cinci pentru ambii indicatori este peste 5,2.

Discrepanțele în sine nu ar fi o problemă, dacă acestea ar fi explicate prin existența unor politici privind dezvoltarea anumitor zone defavorizate. Însă în cazul dat printre cei care au primit cele mai multe subvenții se regăsesc raioane care au o situație mai bună decât multe alte raioane.

DIFERENȚE UE VS. REPUBLICA MOLDOVA

În procesul de integrare europeană Republica Moldova urmărește alinierea politicilor agricole cu cele europene. Actualmente, abordările și politicile de subvenționare în Republica Moldova diferă considerabil de cele din UE. Acest lucru este cauzat de mai mulți factori, printre cei mai importanți fiind inconsistența politicilor de subvenționare în Republica Moldova și lipsa mijloacelor financiare necesare pentru aplicarea unor politici de genul celor europene.

Lecțiile pe care Republica Moldova le-ar putea învăța de la UE sunt cele ce țin de continuitatea politicilor, instrumentele utilizate și planificare. Uniunea Europeană a putut crea o singură politică cu obiective și cu instrumente durabile. Vorbim aici de Politica Agricolă Comună, politica care se axează pe dezvoltarea agriculturii într-un mediu rural sănătos. Un fapt nu mai puțin important a fost și stabilitatea ei pe parcursul timpului. Deși PAC a trecut printr-o serie de reforme de-a lungul timpului, cele 3 obiectivele ale acesteia au rămas aceleași de la crearea ei în 1957. Tot aici putem menționa specificul finanțării PAC, care are loc într-un cadru financiar multianual pe o perioadă de 7 ani.

Pe de altă parte, Republica Moldova, prin strategiile adoptate, continuă să privească sectorul agrar ca unul separat de dezvoltarea rurală, cu obiective multiple și foarte generale. Până la momentul actual nu au fost stabilite obiective specifice cuantificabile care urmează să fie atinse în procesul de subvenționare a producătorilor agricoli.

Dacă e să ne axăm pe măsurile de subvenționare utilizate în Republica Moldova, atunci în puține cazuri vom găsi un analog similar al acestora în Uniunea Europeană. Pentru început, la noi nu se face o diferență clară între măsurile ce țin de stabilizarea pieței și cele investiționale, mecanismul de acordare a plăților fiind similar pentru ambele domenii. Uniunea Europeană a separat aceste domenii în două direcții de acțiune, numite piloni, fiecare cu mecanisme de finanțare diferite (prin FEAGA și FEADR). Pilonul I reflectă organizarea comună, pe întreg spațiul UE a pieței agricole și metode unice de asigurare a veniturilor agricultorilor. Pilonul II este cel care reflectă politicile de dezvoltare rurală în spațiul european și se aplică conform strategiilor naționale de dezvoltare.

Măsura 1- Stimularea creditării producătorilor agricoli de către băncile comerciale nu își are un analog în UE. Dacă în Republica Moldova, măsura prevede rambursarea unei cote din sumele achitate la bancă la rambursarea creditului, atunci țările europene au ales să creeze așa-numitele Fonduri de Garantare a Creditelor pentru spațiul rural sau pentru IMM, prin acoperirea unei părți din garanțiile solicitate de băncile comerciale și de alți furnizori de fonduri. Fondurile garantează credite pe termen scurt, mediu și lung, iar suma garantată acoperă până la 100% din credit.

Măsura 2 - Ajutorul pentru asigurarea riscurilor în agricultură se acordă, și în Republica Moldova, și în UE, sub forma rambursării unei cote procentuale din costul primelor de asigurare plătite de producătorii agricoli în ambele cazuri, în UE această plată căzând sub incidența plăților directe din cadrul pilonului I.

Măsura 6 – Această măsură de susținere și dezvoltare a agriculturii ecologice în forma descrisă în Regulamentul privind utilizarea mijloacelor de subvenționare a producătorilor agricoli își găsește corespondența în mai multe măsuri din cadrul Pilonului II din PAC, sub forma de plată pentru terenurile în conversie sau, tangențial, în cadrul măsurilor investiționale din același pilon. De exemplu, dacă în cadrul proiectelor investiționale, afacerea are ca scop dezvoltarea agriculturii ecologice, atunci sumele acordate vor fi mai mari decât pentru același tip de proiect dar fără această componentă ecologică.

Măsura 11 - Subvenționarea utilizatorilor de produse de uz fitosanitar (pesticide) și de fertilizanți (îngrășăminte minerale) nu se efectuează din fondurile UE. Sunt aplicate diferite măsuri pentru stimularea reducerii utilizării fertilizanților chimici și pesticidelor.

Măsurile de sprijin 3, 4, 5,7,8, 9 și anume: Subvenționarea investițiilor pentru înființarea plantațiilor multianuale, Subvenționarea investițiilor pentru producerea legumelor pe teren protejat, Stimularea investiției pentru procurarea tehnicii și utilajului agricol precum și a echipamentului de irigare, Stimularea investițiilor în dezvoltarea infrastructurii postrecoltare și procesare, se regăsesc ca măsuri

investiționale în cadrul pilonului II, de dezvoltare rurală în UE. Mecanismele de acordare a plăților, dar și instituțiile autorizate de gestionarea fondurilor pentru această direcție sunt diferite. Aici este oportun să menționăm faptul că structurile implicate în gestionarea și efectuarea plăților pentru cei doi piloni sunt diferite. Plățile în cadrul pilonului I și pilonului II, de obicei sunt efectuate de două agenții de plăți diferite, iar în cazul în care este doar o agenție de plăți autorizată, aceasta are două departamente diferite care se ocupă de gestionarea fondurilor.

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

Măsurile aprobate în perioada 2006-2011 nu au avut un caracter stabil, iar fundamentarea acestora nu a fost suficient argumentată; de asemenea, obiectivele stabilite sunt prea generale fără indicatori prin care să se poată urmări în ce măsură acestea vor fi atinse prin măsurile date. În aceste condiții, a existat riscul ca o parte din măsuri să nu răspundă celor mai stringente necesități, iar deciziile să fie influențate de anumite interese de grup sau de interese înguste de partid.

Măsurile de subvenționare aplicate în perioada 2006-2011 sunt mai curând văzute ca instrumente de dezvoltare a agriculturii și nu au o conexiune clară cu obiectivele de dezvoltare a spațiului rural. Problemele legate de ocuparea populației, menținerea veniturilor fermelor de subzistență cu scopul de a controla fenomenele migrației, de asemenea, nu au o reflectare clară în măsurile de subvenționare. Pentru impulsivizarea dezvoltării rurale și pentru o mai bună armonizare a obiectivelor de dezvoltare a agriculturii cu cele de dezvoltare rurală prin măsurile de subvenționare este necesar ca MAIA să fie desemnată ca instituție centrală de specialitate pentru dezvoltarea rurală.

Măsurile de subvenționare nu reflectă o politică explicită privind piața în sectorul agricol. Din acest punct de vedere, măsurile din ultimii ani nu au avut în atenție aplicarea măsurilor de subvenționare pentru implementarea anumitor politici privind stabilitatea pieței agricole. Opinia predominantă este că Republica Moldova nu are capacitatea pentru a influența prin subvenții nivelul prețului pentru produsele agricole și, prin urmare, nu are rost o astfel de implicare.

O bună parte din măsuri au caracter de intervenții pe piața agricolă prin acordarea unor granturi investiționale (stimularea investițiilor). În formularea și aplicarea acestor măsuri nu s-a ținut cont de efectele negative a acestor tipuri de intervenții asupra mediului competițional. Cu toate că obiectivul acestor măsuri este sporirea productivității și competitivității producătorilor agricoli, măsurile implementate de fapt comportă riscul de a diminua competitivitatea acestora. Acest lucru se poate întâmpla din cauză că măsurile implementate perturbază concurența în sectoare și există riscul ca investițiile efectuate în acest mod să nu răspundă în cel mai eficient mod necesităților pieței. O dezvoltare armonioasă a fermierilor poate avea loc în primul rând atunci când investițiile sunt efectuate într-o armonie perfectă cu dezvoltarea tuturor aspectelor ce țin de dezvoltarea unei afaceri: accesul la resursele naturale, informaționale, energetice, de management și accesul la piață.

Măsurile actuale sunt prea generale, unele din ele acoperă mai multe subiecte, modul de alocare a mijloacelor pentru multe măsuri nu are loc pe criterii obiective, iar pentru unele plata se atribuie în bază de concurs. În prezent există două tipuri de subvenții esențial diferite: primele reprezintă plăți destinate pentru menținerea nivelului de venituri sau stabilității sectorului agricol; cel de-al doilea tip sunt ajutoarele destinate dezvoltării afacerilor. Aceste grupe de măsuri au diferite obiective și logică de implementare, prin urmare este necesară o diferențiere clară a acestora în ce privește fundamentarea, formularea și modul de implementare a acestora.

Pe parcursul mai multor ani, prin măsurile de subvenționare s-a încercat susținerea micilor producători agricoli. Însă rezultatele obținute pentru mai multe măsuri arată

că principalii beneficiari totuși sunt producătorii mai mari. Metodele utilizate pentru direcționarea subvențiilor către producătorii mici și stimularea noilor afaceri nu au fost reușite. Mai mult ca atât, există un puternic lobby care promovează politica de non-discriminare după criteriul de dimensiune a beneficiarilor de subvenții. Principalele cauze ale acestei situații sunt legate de abordarea care stă la baza sprijinului pentru micii producători și de capacitatea tehnică de implementare a măsurilor.

Diminuarea rolului Parlamentului în procesul de adoptare a mijloacelor destinate măsurilor de subvenționare și a modului de utilizare a resurselor nu a avut loc în urma unei analize bine fundamentate. În opinia noastră, această abordare comportă riscuri legate de o alocare inefficientă a resurselor, totodată, aceasta nu rezolvă problemele de fond legate de implementarea măsurilor în limita resurselor planificate. Soluția mai curând se află în regândirea cadrului de reglementare a subvenționării producătorilor agricoli, planificare multianuală și o mai bună fundamentare a necesarului de subvenții la nivel de măsuri.

3. ACCESUL LA SUBVENȚII

PRIVIRE GENERALĂ ASUPRA PERIOADEI 2006-2011

Pentru atribuirea subvențiilor, în regulamentele privind utilizarea mijloacelor fondului de subvenționare în agricultură din anii respectivi, la fiecare măsură erau stipulate actele necesare, forma de perfectare și instituția la care trebuia să fie prezentate actele. În anii 2006 și 2007, pentru o parte din măsuri, documentele necesare pentru solicitarea subvenției erau prezentate la direcțiile raionale de agricultură, care ulterior erau transmise la MAIA. Pentru altă parte din măsuri, solicitările erau depuse direct la MAIA și urmau a fi examinate și plătite în termene stabilite în regulament. De asemenea, au existat două măsuri care erau gestionate de către ÎS „Moldresurse” și de organele fiscale.

Pentru subvenționarea utilizatorilor de produse de uz fitosanitar și de fertilizanți în cadrul direcțiilor raionale agricole erau instituite comisii locale (în a căror componență intra un reprezentant al consiliului primăriei și un reprezentant al inspectoratului fiscal de stat teritorial) în atribuția cărora intra examinarea documentelor prezentate de agenții economici. Ulterior listele erau transmise MAIA pentru efectuarea plății. Un mecanism similar a existat și pentru măsura de compensare a TVA la procurarea utilajului agricol. Pentru subvenționarea procurării animalelor de prăsilă selectarea se făcea de către direcțiile raionale agricole și listele erau transmise la MAIA pentru plată.

Pentru susținerea creării (dezvoltării) fermelor zootehnice de elită, MAIA selecta agenții economici în bază de concurs în conformitate cu criteriile stabilite în regulament. Dat fiind faptul că criteriile erau foarte generale, a existat riscul ca selectarea să nu fi fost una obiectivă.

În atribuția ÎS „Modresurse” intra selectarea beneficiarilor pentru dezvoltarea Stațiunilor Tehnologice de Mașini în baza unui regulament aprobat de Guvern¹⁷. Organele fiscale efectuau subvenționarea producătorilor agricoli la livrarea, pe teritoriul țării, a producției agricole de fabricație proprie în baza controlului cameral.

Pentru perioada 2006-2007 este caracteristică o reglementare insuficientă privind procedurile de acordare a subvențiilor, politica bazându-se mai curând pe speranța că comisiile și grupurile de lucru formate vor aplica corect stipulările, deseori foarte generale și nemăsurabile, privind eligibilitatea solicitanților. În regulamente nu se specificau deloc sau se specificau la modul foarte general modalitățile de verificare și alte detalii privind plata. Pentru măsurile unde plata se efectua în rezultatul unei selectări a beneficiarilor, nu există dovezi precum că aceste proceduri se efectuau în mod transparent. Aceste forme de selectare și plată a subvențiilor puteau duce la abuzuri, discriminarea sau favorizarea solicitanților în procesul de acordare a subvențiilor, în special pentru măsurile unde n-au existat criterii obiective de măsurare (hectare, capete, nivelul de roadă, etc.).

În perioada 2008-2009, s-a încercat o îmbunătățirea a modului de alocare, inclusiv printr-o mai bună definire a criteriilor de eligibilitate și mecanismelor de examinare. În regulamentul privind utilizarea mijloacelor fondului de subvenționare în agricultură a fost introdus un capitol aparte dedicat modului de administrare a acestor mijloace. În conformitate cu aceste prevederi, prin ordinul Ministrului Agriculturii și Industriei Alimentare au fost instituite grupuri de lucru de profil la nivel central, iar în cadrul autorităților administrației publice locale de nivelul doi regulamentul prevedea constituirea comisiilor de profil locale. De asemenea, au fost

¹⁷ Hotărârea de Guvern Nr. 308 din 23.03.2006 cu privire la aprobarea Regulamentului privind modul de utilizare a mijloacelor financiare destinate pentru stimularea creării stațiunilor tehnologice de mașini.

prevăzute în linii generale atribuțiile și componența acestora. Din componența grupurilor de lucru la nivel central făceau parte (cu unele excepții) și reprezentanți ai sindicatelor, Uniunii Republicane a Asociațiilor Producătorilor Agricoli "UniAgroProtect" și a Federației Naționale a Fermierilor din Moldova.

Conform Regulamentului din perioada respectivă, solicitanții de mijloace financiare pentru realizarea proiectelor prin contribuție privată și publică sânt selectați prin concurs de comisia centrală de profil. Însă criteriile stipulate erau generale și vagi. De exemplu, la subiectul privind stimularea investițiilor în renovarea tehnologică a fermelor zootehnice de bovine și abatoare (total 11 milioane lei în 2008) au fost alocate resurse în baza proiectelor, care au fost evaluate după următoarele criterii: (a) corespunderea proiectului scopurilor de renovare; (b) compatibilitatea proiectului cu programele de ramură republicane; (c) gradul de corespundere a utilajului exigențelor tehnologiilor moderne din domeniu; (d) capacitatea solicitantului de a realiza proiectul. Plata subvenției se efectua 50% în avans și 50% după darea în exploatare.

Comisiile locale jucau un rol important în selectarea și examinarea documentației și verificării situației în teren. Activitatea comisiilor locale și centrale de profil nu a avut la bază proceduri și criterii de examinare exacte. În așa mod, în special pentru măsurile în care se subvenționau cheltuielile investiționale, cu excepția celor care erau acordate pe hectar sau altor indicatori măsurabili, a existat un risc major ca deciziile comisiilor să fie arbitrare.

Modalitățile de depunere a solicitărilor, de autorizare și efectuare a plăților în perioada 2010-2011 se deosebește de cea din perioadele anterioare. Mai detaliat acest subiect este analizat și prezentat în sub-capitolele și capitolele următoare.

INFORMAREA PRODUCĂTORILOR AGRICOLI

Informarea adecvată a producătorilor agricoli privind subvențiile acordate, modulul de accesare, procedurilor de examinare și rezultatelor examinării solicitării este o condiție de bază pentru crearea condițiilor de accesare la subvenții. O deosebită atenție la acest capitol este necesar de acordat producătorilor mici, care au oportunități mai reduse de informare. Regulamentele din perioada analizată (2006-2011) nu prevăd anumite obiective sau măsuri obligatorii privind informarea, această sarcină rămânând la discreția autorităților.

În linii mari, informarea are loc pe trei căi: prin paginile web ale AIPA și MAIA, prin publicarea broșurilor și altor materiale, precum și în cadrul diferitor manifestații, întruniri, seminare organizate și cu sprijinul direcțiilor agricole din teritoriu. De asemenea, mass media este destul de activă în promovarea informațiilor privind subvențiile.

Constatând o situație relativ bună privind informarea despre subvenții în general, micii producători rămân a fi mai puțin informați. O așa abordare nu este benefică, deoarece nu permite producătorilor mici să cunoască situația și să ia atitudine față de oportunitatea politicii sau să se adapteze politicii pentru a corespunde pe viitor cerințelor de subvenționare.

O altă latură a informării ține de informarea solicitanților privind statutul dosarelor depuse. La acest capitol, odată cu crearea AIPA, lucrurile considerabil s-au îmbunătățit, însă există deficiențe la capitolul informării în timp util, pe întreg procesul de examinare și efectuare a plății. Cel mai grav lucru este informarea tardivă privind sumele acordate și modul în care acestea au fost aprobate pentru plată, precum și modul de selectare atunci când este vorba de concurs.

Pe întreaga perioadă analizată practic a fost ignorată informarea asupra rezultatelor, sumelor executate și modificărilor ce au avut loc în alocarea resurselor pe măsuri în perioada de executare. Astfel, informația generalizatoare privind

modul în care a fost executat fondul de subvenții a producătorilor agricoli nu este disponibilă, iar informația publicată este fragmentară și deseori nu corespunde datelor generale privind executarea fondului. De asemenea, nu sunt publicate informațiile referitor la solicitărilor parvenite și soarta de mai departe a acestora.

MODALITĂȚILE DE DEPUNERE A DOSARELOR

Odată cu crearea AIPA, solicitările pentru obținerea subvențiilor sunt depuse, cu mici excepții, la oficiile teritoriale ale AIPA. Oficiile teritoriale există în fiecare raion, ceea ce asigură o bună accesibilitate fizică pentru depunerea dosarelor. Totodată, din cauză că în oficiile teritoriale lucrează câte o singură persoană, programul de lucru al oficiilor nu este continuu, fiind întrerupt de deplasările pe teren ale angajatului. Prin urmare, o bună parte din timp (estimativ, o treime din timpul de lucru) oficiul teritorial nu este accesibil publicului. Numărul mic de angajați este justificat nu numai de capacitatea financiară a AIPA, ci și de numărul mic de beneficiari deserviți de oficiile teritoriale.

În același timp, este important de ținut cont și de alți factori care limitează accesul producătorilor agricoli, cum ar fi cazurile de boală, concedii sau alte situații în care angajații din oficiile teritoriale nu sunt prezenți în birou. De asemenea, în cazul când în oficiul teritorial lucrează o singură persoană, sunt mai probabile situațiile de comportament neconform cu regulile și procedurile stabilite.

În situația dată, este necesar de regândit organizarea și funcționarea oficiilor teritoriale, inclusiv amplasarea geografică a acestora și numărul optimal de personal. La luarea acestei decizii este necesar să se țină cont de toți factorii prezentați mai sus, inclusiv de costurile suportate de către Agenție privind întreținerea oficiilor, efectuarea controlului la fața locului și eventualele pierderi pe lanțul de examinarea dosarelor din cauza calității reduse a dosarelor. Aceste considerente trebuie balansate și de grija față de costurile solicitanților legate de depunerea dosarelor. În acest context, trebuie de evaluat oportunitatea depunerii online a dosarului și de cooperare în acest sens cu Centrul de Guvernare Electronică.

Un rol foarte important revine modalității de înregistrare a datei solicitărilor. De acest lucru depinde dacă solicitarea va fi considerată ca fiind acceptată în timpul cerut de regulament sau nu. În prezent solicitarea este înregistrată după ce dosarul a fost verificat de OT al Agenției, fără ca în regulamentul privind modul de utilizare a mijloacelor din fondul de subvenționare să reglementeze în cât timp va fi efectuată verificarea. Data înregistrării trebuie să fie dată când dosarul este depus în conformitate cu cerințele stipulate în regulament și persoana responsabilă de primirea dosarului a confirmat satisfacerea documentară cu cerințele. Înregistrarea la oficiul teritorial ar trebui să fie echivalentă cu înregistrarea într-un singur registru pe toată Agenția. Controlul în teren și alte verificări sunt proceduri ale AIPA pe care solicitantul nu le poate influența, prin urmare această perioadă nu trebuie să influențeze data de înregistrare a dosarului.

De asemenea, posibilitatea intervenției ulterioare și modificarea datei ar putea duce la o favorizare injustă a unor solicitanți față de alții și ar crea riscul de corupere a persoanelor responsabile din Agenție. La acest subiect se poate constata că procesul de înregistrare și sistemul informațional actual nu asigură o garanție de 100% privind securitatea înregistrărilor și excluderea intervențiilor ulterioare.

CRITERIILE DE ELIGIBILITATE

Pentru a face concluzii privind asigurarea accesului la subvenții vom analiza prevederile din regulamentele pentru anii 2010 și 2011, care au definit eligibilitatea producătorilor agricoli privind obținerea subvențiilor. În conformitate cu regulamentele privind modul de utilizare a mijloacelor fondului pentru anii respectivi, criteriile de eligibilitate ar putea fi convențional divizate în generale

(capitolul 3 din regulamente) și speciale, menționate ca documente suplimentare pentru fiecare măsură.

În primul rând, în opinia noastră, în regulamente nu este utilizat foarte reușit termenul de „criterii de eligibilitate” în relație cu noțiunea de ”documente de prezentat”. În mod obișnuit, criteriile de eligibilitate sunt acele condiții și cerințe pe care solicitantul trebuie în mod obligatoriu să le satisfacă pentru a deveni beneficiar sau să participe la un concurs sau competiție. Cât privește documentele, acestea trebuie să fie văzute ca unul din mijloacele prin care solicitantul dovedește că satisface criteriile solicitate și / sau care servesc pentru deservirea procesului. În cazul regulamentelor discutate, printre criterii se regăsește și un criteriu aparte - „prezentarea documentelor solicitate în regulament” - ce creează dificultăți în înțelegerea exactă a listei criteriilor de eligibilitate.

De asemenea, definiția de „investiție” prezentată în regulamente este una inadecvată în comparație cu conținutul economic pe care aceasta în mod obișnuit îl exprimă. Includerea printre criteriile de eligibilitate obligatorii a efectuării investiției într-o perioadă anume pentru toți solicitanții (la toate măsurile) este una redundantă pentru unele măsuri (de exemplu, când este vorba despre conversia terenurilor) și creează confuzii pentru altele. Este necesară o mai bună coordonare a termenilor economici utilizați în regulament cu sensul lor pe larg adoptat în practica economică.

Cerințele în conformitate cu care nu pot fi beneficiari producătorii agricoli ce nu au studii profesionale sau nu sunt membri ai unor asociații profesionale de profil / produs, sunt, în opinia noastră, cel puțin discutabile. Cerința privind pregătirea profesională ar putea fi acceptată (însă nu este dorită) în cazul când are loc o plată în avans, iar mărimea acesteia ar fi mai mare decât 20%-30% din valoarea aportului producătorului agricol. De altfel, se cunoaște că această cerință este mai curând una formală, care numai complică procesul de pregătire a dosarelor și nici într-un fel nu contribuie la sporirea eficienței subvențiilor acordate.

Iar cerința conform căreia producătorul agricol obligatoriu trebuie să fie membru al unei asociații profesionale de profil este una discriminatorie, în special dacă ținem cont de faptul că subvențiile sunt plătite din bugetul public. Concluzia rezultă din faptul că asocierea este un lucru benevol și nu poate fi impusă prin restricționarea accesului la subvenționare. Suntem adepții opiniei că o coalizare a producătorilor agricoli ar contribui la dezvoltarea sectorului agricol, însă forma aleasă pentru promovarea acestei coalizări nu este una din cele mai reușite (chiar dacă se aplică și înalte părți). Rezultate mai bune probabil că s-ar putea obține prin dezvoltarea măsurilor de auto-reglementare și prin acordarea unor servicii gratuite de pregătire a dosarelor prin asociațiile profesionale. Or, nu trebuie să uităm de faptul că în marea lor majoritate producătorii agricoli privați au un comportament rațional și dacă nu se asociază, atunci probabil că ei nu o fac din cauza că nu cunosc beneficiile sau că acestea nu se materializează.

O altă chestiune insuficient de clar reglementată și care este legată de criteriile de eligibilitate, este definiția privind subiectul și obiectului subvenției. Definiția de „producător agricol” dată în 2011, în opinia noastră nu este foarte reușită și are un caracter oportunist, iar odată cu modificarea măsurilor va fi necesar de revizuit și definiția. În opinia noastră, pentru o politică coerentă de subvenționare ar fi bine, în primul rând, de definit noțiunea de „activitate agricolă”, de unde în mod logic ar rezulta și definiția subiecților subvențiilor pentru aceste activități.

Vorbind despre măsurile cu caracter investițional, considerăm că excluderea de la subvenționare a întreprinderilor de stat ca formă de organizare a fost una justificată, iar reincluderea în 2011 incorectă. Este vorba nu de oportunitatea excluderii întreprinderilor cu capital public, ci anume a acestei forme de organizare juridică. Pentru întreprinderile de stat, în cazul când acestea au un rol public

important, subvenționarea (ajutorul de stat) trebuie să fie justificată prin decizii separate și doar în cazul când nu există și întreprinderi private pe segmentul respectiv. Odată cu introducerea măsurilor de subvenționare pe output acestea vor fi aplicate pentru toate formele de organizare, inclusiv și pentru organizațiile necomerciale care au fost excluse în 2011.

Ținând cont de faptul că criteriile de eligibilitate depind de măsura de subvenționare, măsurile de sprijin pot fi împărțite în câteva grupe, în interiorul cărora condițiile de eligibilitate, perfectarea și depunerea solicitărilor (dosarelor), și procesul de examinare a acestor criterii este mai omogen. Analiza măsurilor de subvenționare în anii 2010 și 2011 din acest punct de vedere ne permite identificarea a 3 grupe de măsuri:

- Prima grupă: criteriile de eligibilitate sunt concrete, obiective (nu sunt interpretabile, răspunsul privind corespunderea poate fi Da sau Nu), clare și nu necesită intervenția altor autorități (măsurile 1 și 2);
- A doua grupă: criteriile de eligibilitate sunt clare, obiective, necesită intervenția altor autorități însă aceste autorități nu sunt direct implicate în procesul de subvenționare, iar implicarea acestora este necesară conform cadrului normativ indiferent dacă se apelează la subvenții sau nu (măsurile 3,6,11);
- A treia grupă: printre criteriile de eligibilitate se regăsesc solicitări de documente special aprobate de autorități pentru a primi subvenția și există criterii insuficient de exacte, interpretabile (măsurile 4,5,7, 8,9,10);

Criterii de eligibilitate insuficient de exacte sau care necesită aprobări suplimentare pot duce la discriminarea sau favorizarea unor agenți economici, existând riscul de îngrădire a accesului la subvenții pentru unii agenți economici. Cel mai mare risc există pentru măsurile din grupa a treia, unde evaluarea gradului de conformare cu criteriile de eligibilitate are loc fără reguli sau proceduri bine stabilite (de exemplu, în ce condiții se realizează obligația de avizare a unui document). Deseori aceasta se justifică prin necesitatea de a confirma veridicitatea documentelor prezentate. Însă și controlul trebuie să se bazeze pe reguli clare, iar solicitantul trebuie să poarte răspundere pentru prezentarea documentelor false și să fie informat în modul corespunzător despre riscurile pe care le comportă falsificarea.

SELECTAREA BENEFICIARILOR ȘI DETERMINAREA PLĂȚII

Modul de selectare a beneficiarilor are o importanță majoră în asigurarea eficienței și echității în utilizarea mijloacelor bugetare. Alocarea netransparentă, ca rezultat al traficului de influență sau al acțiunilor de corupție adeseori servește ca argument moral pentru evaziunea fiscală. Din aceste considerente modul de selectare a beneficiarilor trebuie să fie unul transparent și care să asigure accesul echitabil și nediscriminatoriu la subvenționare. Autoritatea responsabilă de subvenționare este obligată să vină cu propunerile necesare pentru crearea și modificarea cadrului legal și normativ care să îmbunătățească procedurile de accesare a subvențiilor, precum și să aloce resursele financiare și organizaționale necesare.

În continuare, va fi prezentat procesul de acordare a plăților cu scopul de a face o concluzie privind măsura în care modalitățile aplicate au condus la cea mai eficientă și eficace distribuție a mijloacelor utilizate. După cum s-a menționat anterior, măsurile de subvenționate aplicate în anii 2010 și 2011 sunt destul de complexe, dar fără o fundamentare conceptuală adecvată. Acest lucru, alături de altele, se răsfărânge negativ și asupra planificării adecvate a fondului și măsurilor ce urmează a fi subvenționate din acesta. Din cauză că practic pentru toate măsurile există riscul imposibilității de acoperire a solicitărilor, AIPA (în trecut MAIA) este nevoită să caute forme prin care să „limiteze” accesul la subvenții doar pentru a se încadra în anvelopa mijloacelor disponibile. Însă acest lucru în cele mai multe cazuri este imposibil fără discriminarea potențialilor beneficiari.

Pentru a înțelege cum se poate evita discriminarea și asigura tratamentul egal al solicitanților, este necesar de la bun început de delimitat măsurile de subvenționare în grupe pentru care modul de alocare ale subvențiilor este comun sau asemănător. O așa divizare ar fi mai comodă și pentru găsirea unor modalități de alocare și planificare mai adecvate fiecărei măsuri. La acest subiect, în urma analizei măsurilor din anii 2010 și 2011, am putea identifica trei grupe de măsuri:

- În prima grupă intră acele măsuri care prevăd acordarea plăților pe o bază periodică (anuală) sau unei singure plăți și care sunt acordate tuturor celor care îndeplinesc criteriile de eligibilitate, în conformitate cu cotele stabilite pentru unitățile aferente la toți beneficiarii. Aici nu se acceptă rânduri prioritizate, concursuri sau alte forme de intervenție asupra momentului și sumei plătite;
- Din grupa a doua fac parte măsurile ce urmăresc acordarea unei recompense unice pentru efectuarea unei cheltuieli investiționale (cheltuieli de capital) bine definite. La prezentarea documentelor (sau probării investiției efectuate) plățile sunt făcute tuturor celor care au efectuat aceste cheltuieli și au îndeplinit condițiile generale privind acordarea recompensei, fără alte impedimente, concursuri, etc.;
- Grupa a treia este formată din măsuri care presupun acordarea de granturi pentru dezvoltarea unor proiecte. Pentru aceste măsuri, principalele criterii în conformitate cu care este acordat grantul țin de performanța proiectului în ansamblu. Aceste plăți, de regulă, se efectuează în bază de concurs al proiectelor. Plata poate fi ca și cotă din valoarea proiectului sau din anumite elemente ale proiectului esențiale pentru proiectul dat.

Lipsa unei atare divizări clare a măsurilor a creat pe parcursul mai multor ani confuzii privind modul de alocare a resurselor. În anul 2010, regulamentul privind modul de utilizare a mijloacelor fondului prevedea că pentru toate măsurile, cu excepția primei, plățile urmau a fi acordate în bază de concurs (p.87), iar deja în 2011 doar pentru o parte din măsura 4, măsura 7 și 9. Și aceasta în condițiile când măsurile, în mare parte, au rămas aceleași. Este evident că în condițiile prezentate este greu de vorbit de o alocare echitabilă în care ar fi respectat principiul tratamentului egal.

După crearea, în 2010, a AIPA, instituția a încercat să tragă concluzii din problemele de alocare existente în anii precedenți și să îmbunătățească lucrurile printr-o reglementare mai bună și o activitate mai transparentă. Totodată, problemele au persistat și după crearea AIPA, procesul de alocare a plăților în anii 2010 și 2011, în special, a celor ce se atribuie în rezultatul concursului, având unele deficiențe majore¹⁸:

- Cerința din Regulamentul pentru anul 2010 privind alocarea resurselor prin concurs pentru toate măsurile (cu excepția primei) a fost una incorectă și nici nu s-a respectat întocmai;
- Și în 2010, și în 2011, criteriile de evaluare¹⁹ au fost elaborate și publicate mai târziu decât a început procesul de depunere a dosarelor, și nu au fost publicate în Monitorul Oficial. Dacă e să vorbim de un concurs veritabil, criteriile trebuie să fie cunoscute cu mult înainte de a lansa procesul de selectare;
- Criteriile stabilite (și aprobate prin ordine ale MAIA) pentru evaluare în mare parte sunt insuficient de exacte, unele sunt impropii sau favorizează

¹⁸ Unele fiind menționate și în Raportul Curții de Conturi privind auditul utilizării mijloacelor destinate subvenționării în agricultură în exercițiul bugetar 2010, aprobat prin Hotărârea Curții de Conturi nr. 30 din 02.08.2011.

¹⁹ Aprobate prin Ordinul MAIA nr.116 din 28.05.2010 „Privind criteriile de evaluare a dosarelor producătorilor agricoli pentru alocarea subvențiilor”.

afacerile mari, depind în mare măsură de factorul uman, iar unele au un caracter de angajament, prin urmare, este puțin probabil, ca rezultatul să fie unul obiectiv. Mai mult ca atât, în cazul când după realizarea investiției valoarea indicatorilor calculați nu se adevăresc cu rezultatele practice, aceasta nu mai poate influența decizia;

- Organizarea procesului de evaluare și respectiv de selectare a beneficiarilor în cadrul unei luni calendaristice (în rezultat în loc de un singur concurs s-au obținut mai multe concursuri distincte) a fost o altă eroare. Aceasta poate duce la situații când, din doi solicitanți cu același număr de puncte, unul să fie plătit, iar altul nu, numai din cauza că au fost evaluați în luni diferite;
- În situația când alocarea plăților are loc ca rezultat al concursului, evaluarea dosarelor nu poate avea loc doar în cadrul AIPA. Aceasta trebuie să fie efectuat de Comisii specializate în funcție de domenii cu o largă reprezentare și într-un cadru public.

Regulamentul privind utilizarea fondului nu stipulează exact faptul că Agenția va achita toate plățile în aceleași condiții pentru toți beneficiarii, care au depus dosarele în termenul regulamentar și au satisfăcut criteriile de eligibilitate. Stipulările inexacte privind acest subiect creează premise pentru ca beneficiarii să intervină în vederea urgentării plății sau neadmiterii transferării pentru o altă perioadă (sau invers).

Un alt subiect ce ține nu numai de asigurarea echității, ci și de crearea unui mediu competițional adecvat, este păstrarea nivelului și condițiilor de subvenționare pentru măsurile investiționale pe parcursul mai multor ani. Este necesar de exclus situațiile când pentru același proiect sau cheltuială investițională sumele acordate din fond sunt diferite.

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

Procesul de subvenționare a producătorilor agricoli este încă unul în dezvoltare, iar mecanismele utilizate de alocare a resurselor au serioase probleme. Odată cu crearea AIPA, un șir de aspecte ce țin de alocare s-au îmbunătățit, însă procedurile în continuarea au nevoie de a fi îmbunătățite, inclusiv și la aspectele ce țin de transparență, informare și control. Deficiențele la acest capitol pot fi atribuite unei capacități instituționale încă reduse a AIPA, precum și cadrului de politici în care activează Agenția.

Problemele legate de alocarea resurselor în mare parte sunt cauzate de lipsa unei corespunderi clare între metodele de alocare / autorizare a plăților cu esența măsurilor și de formularea nereușită a măsurilor. Măsurile de subvenționare sunt foarte diverse și complexe, situație în care pentru autorizarea / plata acestora nu pot fi folosite aceleași proceduri. Din cauza diversității și complexității măsurilor, criteriile de eligibilitate utilizate sunt insuficient de exacte și de obiective, iar în unele cazuri incoerente și abuzive.

Problemele cele mai mari ce țin de accesul la subvenții sunt aferente măsurilor cu caracter investițional. Concursurile prin care se alocă subvențiile (granturile) se desfășoară fără un nivel satisfăcător de control, în condiții de transparență redusă, cu criterii de eligibilitate insuficient de exacte și coerente, iar condițiile de eligibilitate și criteriile de evaluare nu sunt aduse la cunoștință cu suficient timp înainte de depunerea dosarului. De asemenea, fragmentarea procesului de concurs pentru fiecare lună în parte nu poate fi acceptat. Prin urmare procesul de selectare are multe slăbiciuni care fac posibilă selectarea neobiectivă sau arbitrară a beneficiarilor subvențiilor.

În ultimii ani informarea producătorilor agricoli privind măsurile de subvenționare și modul de accesare a acestora s-a îmbunătățit considerabil, nu în ultimul rând și datorită implicării mai multor asociații profesionale în acest proces. De asemenea, s-

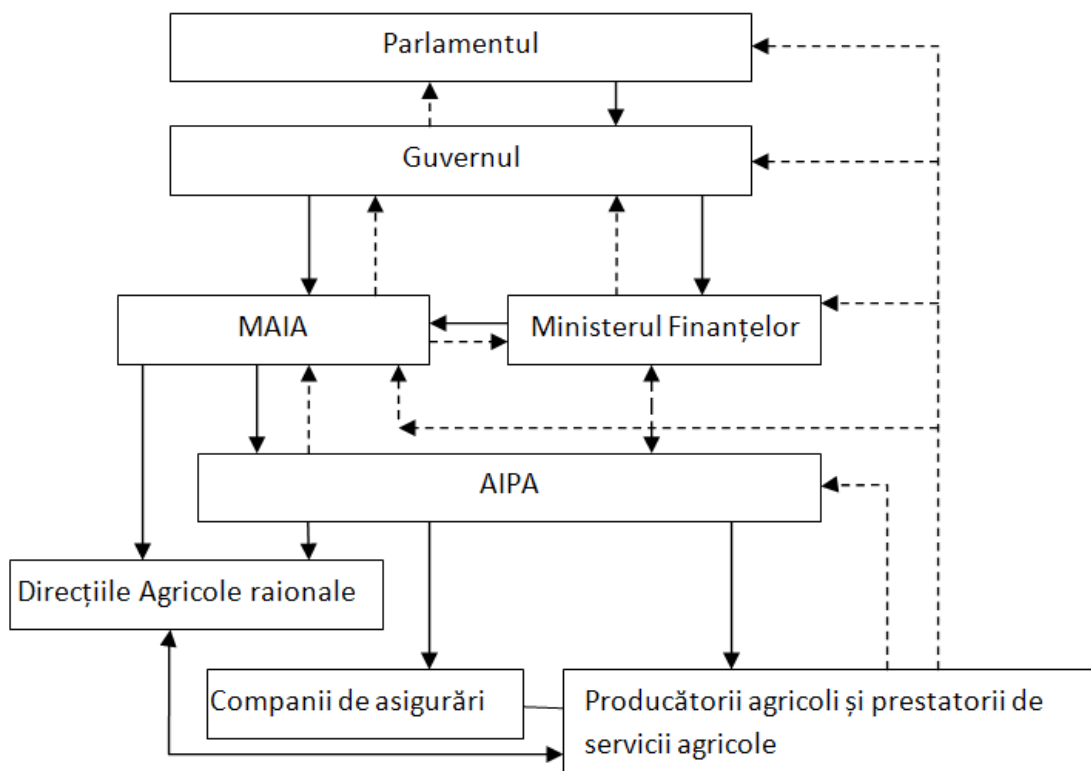
a îmbunătățit și informarea solicitanților în privința procesului nemijlocit de alocare și plată a subvențiilor, însă aceasta este încă departe de a fi satisfăcătoare. Nu toate informațiile se aduc la cunoștința beneficiarilor în timp util, iar procesul de selectare a avut deficiențe la capitolul transparență. De asemenea, există probleme legate de publicarea rapoartelor privind rezultatele subvenționării și de activitate ale Agenției și ale MAIA. Este inadmisibil ca după finalizarea unui an de subvenționare să nu fie publicat un raport detaliat și clar privind volumul mijloacelor alocate pe măsuri și cele executate, solicitările parvenite și plăți efectuate, datoriile, lista completa a beneficiarilor cu volumul mijloacele achitate pe fiecare măsură și alte informații sintetice și analitice.

4. CADRUL DE REGLEMENTARE ȘI PROCESUL DE SUBVENȚIONARE ÎN AGRICULTURĂ

CADRUL INSTITUȚIONAL

Principalele instituții implicate în procesul de subvenționare sunt: Parlamentul, Guvernul, Ministerul Finanțelor, Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare (MAIA) și Agenția de Plăți și Intervenții în Agricultură (AIPA) (Figura 2).

FIGURA 2: PRINCIPALELE INSTITUȚII IMPLICATE ÎN PROCESUL DE SUBVENȚIONARE



Sursa: Schemă elaborată de autori.

Agencia de Intervenții și Plăți pentru Agricultură (AIPA): Instituția în cauză a fost creată prin Hotărârea Guvernului nr. 60 din 4 februarie 2010 „Cu privire la crearea Agenției de Intervenție și Plăți pentru Agricultură” (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2010, nr. 20-22, art. 98) și funcționează în baza Regulamentului aprobat prin aceeași Hotărâre. Agenția este un organ administrativ, cu personalitate juridică, subordonat Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare, responsabilă de gestionarea resurselor financiare destinate pentru susținerea producătorilor agricoli, monitorizarea repartizării acestora și evaluarea cantitativă și calitativă a impactului generat de măsurile de susținere a agricultorilor de către stat. De asemenea, conform p. 6 din Regulament²⁰, Agenția are misiunea de implementare a politicii în domeniu, precum și de asigurare a revizuirii și perfecționării continue a sistemului existent de subvenționare în agricultură.

²⁰ Hotărârea Guvernului nr. 60 din 4 februarie 2010 „Cu privire la crearea Agenției de Intervenție și Plăți pentru Agricultură” (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2010, nr. 20-22, art. 98).

Agenția este condusă de un director și vicedirector, care sunt numiți și rechemați în funcție de către MAIA. De asemenea, Agenția în persoana directorului general, este obligată să prezinte MAIA rapoarte trimestriale despre activitatea acesteia.

Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare (MAIA). Ministerul este organul central de specialitate al administrației publice cu misiunea de a „asigura realizarea prerogativelor constituționale ale Guvernului la elaborarea și promovarea politicii de stat de dezvoltare durabilă a sectorului agroindustrial al țării, prin sporirea competitivității și productivității sectorului, precum și asigurarea inofensivității și suficienței alimentare a țării”²¹. Funcțiile MAIA stipulate expres în Regulamentul privind organizarea Ministerului referitoare la subvenționare sunt: promovarea unei politici de subvenționare argumentate și justificate, cu utilizarea mecanismelor clare și transparente de distribuire a subsidiilor (p. XX lit (r)); monitorizarea și supravegherea activității Agenției de Intervenție și Plăți pentru Agricultură (p. XX lit (z¹)). În acest sens, MAIA are următoarele atribuții de bază:

- elaborarea, monitorizarea și promovarea politicilor de subvenționare a producătorilor agricoli, cu stabilirea sectoarelor și fundamentarea direcțiilor principale din agricultură susținute financiar de stat, prin repartizarea mijloacelor financiare din fondul pentru subvenționarea producătorilor agricoli (p. XX, lit e);
- coordonarea activităților de producere și comercializare agricolă, la necesitate, prin propunerea unor măsuri de intervenție pe piață, precum și a schemelor de subvenționare (p. XX, lit b);

MAIA asigură alocarea resurselor bugetare necesare pentru subvenționare prin participarea la procesul bugetar. De asemenea, coordonează activitatea instituțiilor din subordine și sprijină activitatea AIPA pentru realizarea obiectivelor de subvenționare.

Ministerul Finanțelor. În afară de funcțiile ce țin de planificarea și alocarea resurselor pentru subvenționarea în agricultură ca parte a procesului bugetar, Ministerul prin Trezoreria Centrală asigură efectuarea plăților și evidența acestora conform clasificăției bugetare.

Guvernul Republicii Moldova. Dintr-o perspectivă mai largă, în virtutea atribuțiilor constituționale și în conformitate cu competențele sale legale, în materie de subvenționare Guvernul:

- Elaborează și prezintă Parlamentului proiecte de documente normative privind programele de dezvoltare economică și socială;
- Stabilește și aprobă prioritățile generale de dezvoltare a statului și organizează elaborarea și îndeplinirea programelor, concepțiilor și strategiilor naționale;
- Asigură executarea documentelor aprobate de Parlament;
- Ia măsuri în vederea ocrotirii și folosirii raționale a pământului, subsolului, a resurselor de apă, a faunei și florei, în vederea menținerii purității aerului și asigurării reproducerii tuturor sistemelor biologice precum și menținerii echilibrului ecologic;
- Competențele specifice ale Guvernului ce țin de subvenționarea în agricultură sunt menționate în actele anuale ale Parlamentului; totodată nu există o lege în care ar fi expres stipulate și delimitate competențele Guvernului și altor instituții în ce privește subvenționarea în agricultură.

²¹ Regulamentului privind organizarea și funcționarea Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare, structurii și efectivului-limită ale aparatului central al acestuia, aprobat prin HG nr 793 din 02.12.2009.

Parlamentul Republicii Moldova. Aprobă legile bugetare anuale prin care se stabilește fondul de subvenționare pentru anul respectiv. Ulterior, prin Hotărârea privind aprobarea destinațiilor de utilizare a mijloacelor din fondul de subvenționare a producătorilor agricoli acesta stabilește destinațiile de subvenționare și alte chestiuni legate de modalitatea de subvenționare.

CADRUL DE REGLEMENTARE

Subvenționarea în agricultură în Republica Moldova nu are un cadru legal special. Până în prezent, subvenționarea se efectuează având la bază cadrul legal general, legea anuală privind bugetul de stat și alte acte aprobate de Parlament și Guvern. Printre cele mai importante legi și acte de reglementare ce stau la baza procesului de stabilire, alocare a resurselor și efectuare a plăților de subvenționare în agricultură sunt:

- Legile anuale a bugetului de stat;
- Legea nr. 243-XV din 8 iulie 2004 privind asigurarea subvenționată a riscurilor de producție în agricultură (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2004, nr. 132-137, art. 704);
- Legea nr. 115 din 09.06.2005 cu privire la producția agroalimentară ecologică (Republicată în temeiul Art. II al Legii Republicii Moldova nr. 26 din 24 februarie 2011 – Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2011, nr.65-68, art.165.);
- Legea nr. 170 din 09.07.2010 cu privire la modificarea capitolului VI din Legea viei și vinului nr. 57-XVI din 10 martie 2006;
- Hotărârea Guvernului nr. 60 din 4 februarie 2010 „Cu privire la crearea Agenției de intervenție și Plăți pentru Agricultură” (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2010, nr. 20-22, art. 98);
- Hotărârea Guvernului nr.308 din 23.03.2006 “Cu privire la aprobarea Regulamentului privind modul de utilizare a mijloacelor financiare destinate pentru stimularea creării stațiunilor tehnologice de mașini” (cu modificările și completările ulterioare; în continuare - Regulamentul aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.308);
- Regulamentul cu privire la modul de creare și direcțiile de utilizare a fondului pentru încurajarea dezvoltării culturii nucului, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.189 din 5 martie 2001.

Sarcina de stabilire a priorităților pentru sectorul agricol îi revine Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare. În acest sens, MAIA se conduce de documentele strategice naționale și sectoriale aprobate de Parlament și Guvern, printre cele mai importante fiind:

- Legea nr. 295 din 21.12.2007 pentru aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare pe anii 2008-2011;
- Programul de activitate al Guvernului „Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare” oferă cadrul de politici de guvernare a Republicii Moldova pentru perioada 2011-2014;
- Programul guvernului Programului de stabilizare și relansare economică a Republicii Moldova pe anii 2009-2011, HG Nr. 790, 01.12.2009;
- Hotărâre de Guvern cu privire la aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare durabilă a complexului agroindustrial al Republicii Moldova pentru anii 2008-2015 (Nr. 282 din 11.03.2008);
- Hotărârea de Guvern nr. 1305 din 28.11.2007 cu privire la aprobarea Concepției sistemului de subvenționare a producătorilor agricoli pentru anii 2008-2015;
- Strategiei în domeniul siguranței alimentelor pentru anii 2011-2015;
- Prioritățile strategice pentru activitățile Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare al Republicii Moldova în anii 2011 – 2015;

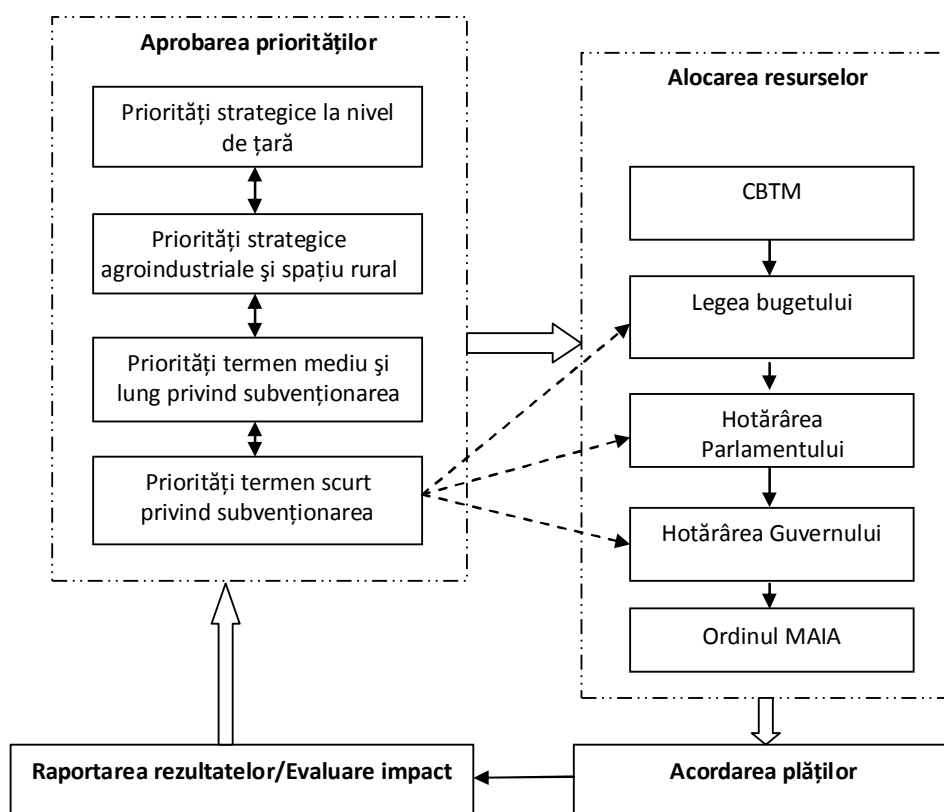
- Programul Național „Satul Moldovenesc” (2005-2015) (aprobat prin HG nr. 242 din 01.03.2005).

Legea anuală a bugetului de stat este documentul principal prin care se alocă resursele, iar pentru executarea acesteia în partea ce ține de subvenționarea în agricultură se aprobă și alte hotărâri ale Parlamentului și/sau ale Guvernului. Neexistând o bază de reglementare specială în acest sens, structura, numărul actelor și organele care le aprobă au fost diferite pe parcursul anilor. Totodată, se poate menționa că în fiecare an a existat un Regulament în baza căruia se efectuează plățile, la început acesta era aprobat de către Parlament, în prezent - de Guvern.

PROCESUL DE SUBVENȚIONARE ÎN AGRICULTURĂ

În linii mari, **procesul de subvenționare** în modul în care acesta are loc în prezent (în Figura 3) poate fi descris ca un proces ce se desfășoară în câteva etape convenționale: (i) stabilirea și aprobarea priorităților, (ii) alocarea resurselor și modului de utilizare, (iii) acordarea plăților, și (iv) raportarea / evaluarea impactului.

FIGURA 3: PROCESUL DECIZIONAL DE SUBVENȚIONARE ÎN AGRICULTURĂ



Sursa: Schemă elaborată de autor

Notă: Schema reprezintă situația anului 2011, însă în cea mai mare parte reflectă și situațiile anterioare.

Procesul de subvenționare în agricultură este unul continuu și ciclic. Pentru ca acest proces să funcționeze într-un mod coerent și armonios, este necesar ca fiecare etapă să fie executată în modul corespunzător, iar rezultatele obținute la fiecare din acestea să fie luate în considerație la etapele următoare.

STABILIREA ȘI APROBAREA PRIORITĂȚILOR

În ce privește procesul de stabilire a priorităților, acesta este unul ierarhic, în care prioritățile de nivel mai jos în mod normal reflectă (sau ar trebui să reflecte) prioritățile și obiectivele ierarhic superioare. Prin urmare, modificarea sau actualizarea priorităților de la nivelele superioare inevitabil ar trebui să conducă la revizuirea sau actualizarea priorităților ierarhic inferioare.

COERENȚA DOCUMENTELOR STRATEGICE DE ȚARĂ CU PRIORITĂȚILE PE TERMEN MEDIU ȘI LUNG ALE SECTORULUI

Analiza documentelor strategice la nivel de țară²² și sectoriale²³ relevă următoarele:

De regulă, documentele de planificare strategică la nivel de țară sunt pe perioade medii de timp și sunt puternic marcate de ciclul electoral. Din această cauză, pentru a asigura o coerență mai bună în actul de guvernare, este necesară planificarea pe perioade mai lungi de timp. Ținând cont de faptul că există strategii sectoriale pe perioade de timp ce considerabil depășesc termenul de acțiune a programelor guvernamentale sau strategiilor de țară, există necesitatea de armonizare reciprocă a acestor tipuri de documente. Prin urmare, la elaborarea documentelor de țară este necesară și o revizuire a documentelor strategice sectoriale, în cazul când obiectivele generale de țară impun modificarea obiectivelor sectoriale.

Perioada analizată a fost puternic afectată de efectele crizei economice (2008-2009) și, în consecință, programele guvernamentale pentru 2009-2010 au fost orientate spre măsurile de diminuare a efectelor crizei și de relansare economică, care în anumite locuri au putut devia de la programele elaborate anterior. În special, acest lucru se referă la Programul de stabilizare și relansare economică a Republicii Moldova pe anii 2009-2011 și programul guvernului pentru anul 2010.

În linii mari, obiectivele Programului de Guvernare „Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare” pentru perioadele 2009-2013 și 2011-2014 nu diferă esențial în privința obiectivelor stabilite. Totodată, ultimul are un caracter mai concret și mai detaliat în ce privește măsurile prioritare. Pe fundalul unei recuperări economice promițătoare, ultimul pune mai mare accent pe dezvoltare. Lăsând la o parte măsurile de scurtă durată impuse de criză, precum și problemele legate de stabilirea priorităților pe termen lung la nivel de țară în perioada următoare, se poate spune că în perioada analizată prioritățile stabilite în documentele de țară nu contravin priorităților stabilite anterior în documentele strategice aprobate de guvern la nivel sectorial.

Totodată, este necesar de menționat faptul că în documentele strategice mai recente este acordată o atenție mai mică politicilor de dezvoltare a spațiului rural ca politică integrantă. Dezvoltarea spațiului rural se vede numai prin prisma elaborării și implementării politicilor sectoriale. Programul „Satul Moldovenesc”, un document ce a avut menirea de a fi documentul integrator al dezvoltării spațiului rural în prezent are un statut operațional incert (formal, încă este în vigoare). În prezent, nu este clar cum Ministerul Economiei, care a fost numit responsabil de implementarea acestui program, coordonează implementarea acestuia. De asemenea, la elaborarea documentelor strategice pe țară, deseori se consideră, în mod eronat, că politicile

²² Strategia de dezvoltare națională 2008-2011; Programul de activitate al Guvernului „Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare” pentru 2009-2011 și 2011-2014; Programul guvernului Programului de stabilizare și relansare economică a Republicii Moldova pe anii 2009-2011.

²³ Strategia de dezvoltare a sectorului agroalimentar în perioada anilor 2006-2015 aprobată prin HG nr.1199 din 17.10.2006, abrogată în 2008 prin HG282 din 11.03.08; Strategia națională de dezvoltare durabilă a complexului agroindustrial al Republicii Moldova pentru anii 2008-2015; Programul Național “Satul Moldovenesc” (2005-2015); Strategia în domeniul siguranței alimentelor pentru anii 2011-2015.

de dezvoltare regională în țara noastră pot fi considerate sinonime cu politicile de dezvoltare rurală.

COERENȚA PRIORITĂȚILOR PE TERMEN MEDIU ȘI LUNG ALE SECTORULUI CU PRIORITĂȚILE PE TERMEN LUNG ALE POLITICII DE SUBVENȚIONARE

Realizarea obiectivelor de lungă durată ale sectorului agroindustrial necesită asigurarea unei stabilități în acordarea subvențiilor pe perioade mai lungi de timp. Concepția sistemului de subvenționare a producătorilor agricoli pentru anii 2008-2015²⁴ stabilește prioritățile de subvenționare în agricultură anume sub acest aspect. Conform acestei Concepții sunt identificate 2 direcții prioritare de subvenționare: (I) Modernizarea sectorului agrar și (II) Activități agricole performante în sectorul vegetal și animalier. De asemenea, Concepția stabilește și obiectivele de subvenționare pe această perioadă. În linii mari, acestea corespund cu prioritățile strategice ale sectorului și obiectivelor strategice stipulate în documentele sectoriale.

Totodată, direcțiile și, în special, obiectivele au un caracter prea general, nu sunt măsurabile și concrete. Acest fapt are o implicație extrem de negativă anume la realizarea obiectivelor pentru care a fost elaborat acest document. De asemenea, nici în documentele sectoriale, și nici în Concepție nu există obiective specifice care ar putea ajuta la o mai bună definire a priorităților pe termen scurt.

ELABORAREA PRIORITĂȚILOR PE TERMEN SCURT

Procesul de transpunere a priorităților declarate pe termen mediu și lung în priorități anuale are loc prin elaborarea proiectelor de documente ce țin de procesul bugetar anual și regulamentele anuale privind modul de utilizare a fondului de subvenționare în agricultură. La elaborarea priorităților, MAIA implică și asociațiile din agricultură, sub formă de întruniri la minister. Însă la începutul procesului - de altfel, etapa cea mai importantă - intensitatea consultărilor este slabă, de regulă, acestea devenind mai consistente la etapele final, de multe ori după aprobarea legii bugetului. Prioritățile sunt comunicate Ministerului Finanțelor pentru a fi incluse în CBTM și în proiectul legii bugetului de stat anuale.

Lipsa obiectivelor măsurabile și concrete pe termen mediu și lung, alături de calitatea documentelor elaborate sunt printre principalele impedimente în asigurarea eficienței utilizării mijloacelor bugetare destinate subvenționării. Alte impedimente în calea stabilirii priorităților pe termen scurt în conformitate cu necesitățile reale sunt reprezentarea slabă a sectoarelor din agricultură și spațiul rural și procesul participativ insuficient de consistent.

ALOCAREA RESURSELOR ȘI STABILIREA MODULUI DE UTILIZARE

Principalul instrument de legiferare a alocării resurselor pentru subvenții este legea anuală a bugetului de stat. Propunerile MAIA sunt incluse de către MF în CBTM și în proiectul legii bugetului. Aici, de regulă, MF joacă un rol important prin integrarea propunerilor de la ministerele de linie și vine cu primele estimări privind resursele planificate pentru a fi alocate subvenționării în agricultură. Cu toate că la alocarea sumei anuale pentru subvenții se ține cont de un șir de factori obiectivi, cum ar fi angajamentele anterioare, inclusiv cele menționate în CBTM, obiectivele de guvernare etc., totuși, acesta rămâne a fi un proces în care factorii subiectivi și politici joacă un rol important. Principalele puncte slabe la această etapă sunt lipsa unor angajamente concrete de lungă durată și a documentelor ce scot în evidență impactul subvențiilor asupra dezvoltării sectorului și spațiului rural. În aceste condiții, există riscul direcționării fondurilor în scopuri politice înguste și la influența diferitor grupuri de interese.

²⁴ Concepția sistemului de subvenționare a producătorilor agricoli pentru anii 2008-2015.

După aprobarea legii bugetului, MAIA (din 2010, cu asistența AIPA) elaborează proiectul de Hotărâre a Parlamentului prin care se aprobă măsurile (direcțiile, destinațiile) de subvenționare și Regulamentul privind *modul de utilizare a mijloacelor fondului pentru subvenționarea producătorilor agricoli*. Din 2008 acest mecanism a început să sufere modificări, în așa mod încât în anul 2011 Parlamentul prin Hotărârea sa doar a aprobat *destinația de utilizare a mijloacelor din fondul de subvenționare a producătorilor agricoli*. Ulterior, Guvernul a aprobat la propunerea MAIA, Hotărârea de Guvern cu privire la *aprobarea modului de utilizare a mijloacelor fondului de subvenționare a producătorilor agricoli pentru anul 2011 (inclusiv, Regulamentul)*. Procesul de elaborare a proiectului de Hotărâre de Guvern și a Regulamentului în cauză, de asemenea, are loc cu consultarea asociațiilor din agricultură însă, ținând cont de faptul că elaborarea și aprobarea acestor documente sunt puternic constrânse de timp, acest proces este unul nu foarte calitativ. În modalitatea actuală de aprobare a documentelor de alocare și utilizare a resurselor destinate subvenționării, este foarte dificil de a începe anul bugetar cu toate documentele necesare aprobate.

După cum se poate vedea, procesul anual de alocare a resurselor și elaborare a reglementărilor necesare pentru acordarea subvențiilor este unul destul de complicat, constă din mai multe documente, necesită coordonarea și aprobarea de mai multe instituții. Momentul critic în acest proces este aprobarea legii bugetului de stat. Deoarece Hotărârile de Parlament sau de Guvern sunt aprobate în conformitate cu proceduri bine stabilite, reducerea timpului de elaborare acestora nu este nici posibilă, și nici dorită, fiindcă aceasta inevitabil ar conduce la diminuarea calității acestor documente. Întrucât legea bugetului, în situații normale, este aprobată spre sfârșitul anului, în formula actuală, respectând toate procedurile de aprobare a Hotărârilor de Guvern și Parlament și păstrând logica ordinii de aprobare, este foarte dificil ca acestea să fie aprobate într-un termen care să nu afecteze procesul de acordare a plăților și/sau fără a pierde din calitatea acestor documente.

După cum a fost menționat și în alte capitole, din mai multe considerente în perioada analizată a diminuat rolul Parlamentului în acest proces, în favoarea Guvernului și MAIA. Există argumente că această abordare nu va permite rezolvarea problemelor prin care a fost justificată această tendință. Este adevărat că și aprobarea unor regulamente anuale prin Hotărâri de Parlament, de asemenea nu este soluția cea mai bună pentru a rezolva problemele legate de stabilitate, calendar și evitarea creării datoriilor privind subvenționarea. Din punctul nostru de vedere, pentru a rezolva aceste probleme este necesară o mai bună reglementare a procesului de subvenționare pe perioade lungi de timp în acte legislative, o mai detaliată (pe măsuri) fundamentare a alocațiilor în legea bugetului și aprobarea documentelor de proceduri pe perioada întregului program de subvenționare (Regulamentelor sau unui regulament) privind modul în care resursele se alocă de către AIPA.

Este necesar de stabilit la nivel legal competența fiecărui organ de stat (Minister, Guvern, Parlament) în privința aprobării măsurilor cu sumele aferente pentru fiecare. Cu alte cuvinte, Parlamentul trebuie să decidă în mod explicit care sunt competențele în domeniul subvenționării pe care acesta dorește să le delege altor organe. Aceste prevederi ar putea fi stipulate într-o lege a subvenționării în agricultură. Obiectivele acestei legi ar fi reglementarea cadrului instituțional privind subvenționarea și obiectivele unui program de subvenționare pe o perioadă lungă de timp (5-8 ani), cu o alocare de resurse pentru fiecare măsură a programului, legăturii cu bugetele anuale, modalitățile de modificare a sumelor alocate etc.

De asemenea, o mare importanță are și formularea unor măsuri mai înguste, care ar permite proceduri clare și criterii obiective (măsurabile) pentru aprobarea plăților. Măsurile de subvenționare trebuie să reflecte arborele priorităților, obiectivelor

operaționale și specifice de atingere a politicilor agricole și de dezvoltare a spațiului rural.

Această abordare ar permite simplificarea procesului de adoptare și acordare al subvențiilor, ar stabiliza procesul de subvenționare pe perioade și obiective clare, nu ar fi necesar un regulament anual de subvenționare etc. Principalele documente de reglementare ar fi legea privind subvenționarea, legea bugetară anuală și regulamentul de implementare a legii privind subvenționare, care ar suferi modificări în caz de necesitate. Această abordare ar fi una mai corespunzătoare pentru o eventuală lărgire a obiectivelor AIPA și avansării Moldovei pe calea integrării europene.

ACORDAREA SUBVENȚIILOR

Acordarea subvențiilor, adică plata nemijlocită a acestora, începând cu anul 2010 se efectuează de către AIPA. Acestea se acordă în conformitate cu documentele aprobate de Guvern și Parlament referitor la subvențiile pentru anul respectiv, precum și cu respectarea cadrului legal general. Prin urmare, rezultatele AIPA depind de calitatea documentelor menționate, precum și de capacitatea acestei instituții.

Structura măsurilor de subvenționare și natura acestora complică mult procesul de acordare a subvențiilor și perfecționarea acestuia. Este necesară o mai bună delimitarea a responsabilităților AIPA în ce privește implementarea măsurilor de acordare subvențiilor și ajutoarelor de stat pentru producătorii agricoli. În caz că se stabilește imperativă implicarea Agenției în acordarea granturilor din sursele publice interne sau externe, atunci pentru implementarea acestora sunt necesare programe speciale de dezvoltare cu proceduri specifice de alocare.

Una din principalele problemele ce țin de acordarea plăților este dificultatea planificării și gestionării sumelor aprobate în așa fel încât să fie respectat cadrul de mijloace alocate și evitând formarea datoriilor către beneficiari. De asemenea, competențele de supraveghere și coordonare ale MAIA în procesul de subvenționare nu sunt suficient descrise, ceea ce afectează procesul de acordare a subvențiilor. În activitatea sa, AIPA intră în relații cu beneficiarii de subvenții, de aceea, pentru excluderea abordării discriminatorii față de beneficiari este necesar ca acestea să fie reglementate de o terță instituție. Acest rol îl joacă MAIA, însă domeniile, sau subiectele în care trebuie să intervină MAIA, în prezent nu sunt suficient de bine detaliate într-un document de reglementare.

RAPORTAREA REZULTATELOR/ EVALUAREA IMPACTULUI

Evaluarea impactului este una din cele mai slabe verigi ale prezentului proces de subvenționare, în mod special, în condițiile când o bună parte de măsuri au drept obiectiv dezvoltarea sectorului agroindustrial. Acest lucru limitează în mod drastic eficiența utilizării fondurilor destinate subvenționării în agricultură. Practic, nu a existat o preocupare suficientă pentru organizarea corespunzătoare a acestui proces. Fără o evaluare adecvată a rezultatelor subvențiilor plătite, deciziile privind subvenționarea devin sensibile la speculațiile și deciziile subiective, formând o bază propice pentru influențele politice și de grup.

Prin regulamentul de creare și funcționare a AIPA se stipulează că evaluarea impactului este una din funcțiile AIPA. Dar, judecând din perspectiva principiilor unei bune guvernări, punerea în sarcina Agenției a efectuării evaluării impactului poate duce la un conflict de interese. Agenția, fiind unul din actorii de bază în procesul de acordare a subvențiilor, nu ar trebui să fie responsabilă și de evaluare. Cu mult mai corect ar fi dacă evaluarea impactului ar fi efectuată de către o companie independentă angajată de MAIA. Iar pentru asigurarea unei maxime obiectivități a procesului de evaluare, ar fi oportun ca metodologia de evaluare să fie elaborată și aprobată de către MAIA. La rândul său, procesul de elaborare a

metodologiei trebuie să fie unul participativ, cu implicarea tuturor actorilor interesați. Aplicarea unei metodologii aprobate și cunoscute din timp ar aduce mai multă lumină asupra indicatorilor de evaluare și monitorizare și ar facilita procesul de colectare a informațiilor primare în perioada acordării subvențiilor.

Frecvența evaluării impactului, modul de raportare, indicatorii de rezultat și de monitorizare vor depinde de măsurile subvenționate și, prin urmare, acestea ar trebui să fie definite în documentele de reglementare a măsurii respective.

Analiza perioadelor anterioare în ce privește raportarea rezultatelor obținute în urma subvenționării ne permite să constatăm mari deficiențe la acest capitol. Practic lipsesc rapoarte publice privind modul de utilizare a resurselor din fondul de subvenționare în agricultură și a rezultatelor obținute. În mare parte acest lucru se datorează și lipsei prevederilor care ar reglementa acest proces. În aceste condiții, MAIA și AIPA au elaborat și au prezentat rapoarte în modul în care au considerat de cuviință.

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

Subvenționarea producătorilor agricoli are loc fără o politică coerentă și clară care urmează a fi implementată prin acordarea de subvenții. Din documentele existente rezultă că subvențiile acordate în prezent vin pentru implementarea unor obiective ce țin exclusiv de dezvoltarea sectorului agricol. În așa mod, se produce o ruptură vădită între politica de dezvoltare rurală și dezvoltarea activităților agricole. Măsurile de subvenționare promovate, care de altfel reflectă într-o anumită măsură Concepția de subvenționare, nu țin cont în mod expres și în măsura necesară de obiectivele de dezvoltare rurală.

În Republica Moldova nu este stabilită univoc instituția responsabilă pentru promovarea dezvoltării rurale. Politicile de dezvoltare a spațiului rural (așa cum este definit de Carta Europeană pentru Ariile Rurale) sunt dispersate. Programul „Satul Moldovenesc”, chiar dacă este formal în vigoare, din punct de vedere operațional are un statut incert, iar Ministrul Economiei, desemnat responsabil pentru implementarea acestuia, nu raportează careva activități pe marginea acestuia. În opinia noastră, MAIA este cea mai potrivită instituție în sarcina cărei ar trebui să fie responsabilitatea privind promovarea dezvoltării rurale.

Măsurile de subvenționare nu sunt parte din programe de dezvoltare pentru a atinge obiectivele (generale) definite în documentele de țară și/sau sectoriale. Astfel, nu este clar în ce mod și în ce măsură acestea contribuie la atingerea obiectivelor aprobate. Mai mult ca atât, această stare de lucruri conduce la o instabilitate în definirea și aplicarea măsurilor de subvenționare, acestea suportând modificări de la un an la altul, fără a fi fundamentate într-un mod clar și convingător. Nimeni nu cunoaște cât timp va fi în vigoare o măsură de subvenționare sau alta, ceea ce creează dificultăți considerabile pentru planificarea afacerilor.

Practica existentă, când în fiecare an se aprobă regulamentul de utilizare a fondului, inclusiv, se modifică măsurile de subvenționare și termenii în care acestea se alocă, face imposibil un proces normal de planificare, atât pentru instituțiile publice implicate, cât și pentru beneficiari. Din punctul nostru de vedere, aceasta nu este o practică justificată, ci mai curând este una care scoate în evidență deficiențele existente privind funcționarea instituțiilor implicate în procesul de subvenționare a producătorilor agricoli și a cadrului de politici și de reglementare.

Cadrul instituțional privind subvenționarea producătorilor agricoli, prin crearea AIPA a căpătat o finalitate logică. Însă acest cadru are nevoie de o clarificare suplimentară în ceea ce privește competențele principalilor actori implicați și de o mai bună definire a modului de interacțiune dintre aceștia. Elaborarea și aprobarea unei legi

privind subvenționarea în agricultură și a dezvoltării spațiului rural ar rezolva o bună parte din problemele existente legate de cadrul instituțional.

O componentă extrem de importantă în asigurarea eficienței și eficacității subvențiilor alocate este raportarea rezultatelor obținute și evaluarea impactului. Din cauzele expuse mai sus procesul de evidență a rezultatelor și, prin urmare, și a raportării, este unul deficitar. De asemenea, evaluarea impactului măsurilor de subvenționare presupune existența unor indicatori de impact și a unui plan de evaluare, ce nu se conțin în documentele existente. Punerea în sarcina AIPA a responsabilității de efectuare a evaluării impactului subvențiilor, în opinia noastră, nu este o decizie potrivită. De evaluarea impactului mai curând trebuie să fie responsabil MAIA, care ar putea să elaboreze metodologia de evaluare și să comande efectuarea acesteia unor companii independente.

5. ANALIZA ACTIVITĂȚII AIPA

ROLUL AGENȚIEI

Agenția este instituția care este responsabilă de implementarea politicilor de subvenționare. În prezent, rolul acesteia este de a asigura acordarea plăților către beneficiari în limita resurselor și în conformitate cu cadrul legal și normativ în vigoare. În conformitate cu Regulamentul²⁵ privind organizarea și funcționarea Agenției, aceasta a fost creată pentru:

- gestionarea resurselor financiare destinate pentru susținerea producătorilor agricoli;
- monitorizarea repartizării acestora;
- evaluarea cantitativă și calitativă a impactului generat de măsurile de susținere a agricultorilor de către stat.

Astfel, Agenția este instituția care asigură acordarea subvențiilor în agricultură în conformitate cu politicile elaborate de MAIA, Guvern și resursele aprobate de către Parlament, în primul rând, prin legile anuale ale bugetului. Chiar dacă, în linii mari, este clară menirea acestei instituții, totuși câteva precizări sunt necesare. Menționarea, în definiția scopului de activitate a Agenției a noțiunii de „producător agricol” nu este oportună. Această noțiune poate exprima un domeniu de intervenție mai îngust decât cel care va fi stipulat la un anumit moment în politica de subvenționare și în definirea măsurilor de intervenție.

Analizele arată că funcțiile stipulate pentru Agenție corespund doar pentru plata subvențiilor și acoperă o paletă foarte îngustă de intervenții pe piața agricolă. Prin urmare, AIPA în prezent are competențe reduse privind intervențiile pe piață în accepțiunea măsurilor prezente în UE.

Pentru a aduce mai multă claritate asupra rolului AIPA, este utilă o detaliere a sintagmei „susținerea producătorilor agricoli”. Aceasta ar clarifica statutul AIPA ca unică Agenție responsabilă de subvenționarea în agricultură și spațiul rural sub orice formă de acordare, ca plăți directe, pentru susținerea veniturilor, dezvoltarea proiectelor etc. La rândul său, această precizare ar contribui la o mai energetică dezvoltare organizațională (**Error! Reference source not found.**).

De asemenea, în Regulament este stipulată funcția de creare și menținere a Registrului exploatațiilor agricole. Chiar dacă existența acestui registru ar ajuta Agenția în procesul de acordare a subvențiilor, totuși nu este rezonabil ca această sarcină să fie pusă pe seama Agenției. Această sarcină mai curând trebuie pusă pe seama unei instituții specializate în colectarea și prelucrarea informației, iar Agenția ar putea fi unul din utilizatorii acestui Registru. Alternativ, pentru crearea acestui registru, MAIA ar putea acorda resursele necesare pentru formularea caietului de sarcini și procurarea serviciilor de elaborare, implementare și menținere.

GUVERNAREA AGENȚIEI

După cum a fost menționat, AIPA a fost creată în baza HG nr. 60 din 04.02.2010. De asemenea, prevederile actuale din Regulament stipulează că Agenția este o instituție subordonată MAIA. În acest sens, Ministrul numește și eliberează din funcție, în condițiile legale existente, directorul și vicedirectorul. Stipulările actuale din Regulament nu sunt suficient de clare referitor la delimitarea competențelor între Directorul și vicedirector. Din punctul 1 al Regulamentului nr. 60 rezultă că acestea se stabilesc de către Ministrul Agriculturii și Industriei Alimentare, iar conform atribuțiilor directorului, rezultă că se stabilesc de către acesta.

²⁵ Aprobabil prin Hotărârea de Guvern nr. 60 din cu privire la crearea Agenției de Intervenție și Plăți pentru Agricultură.

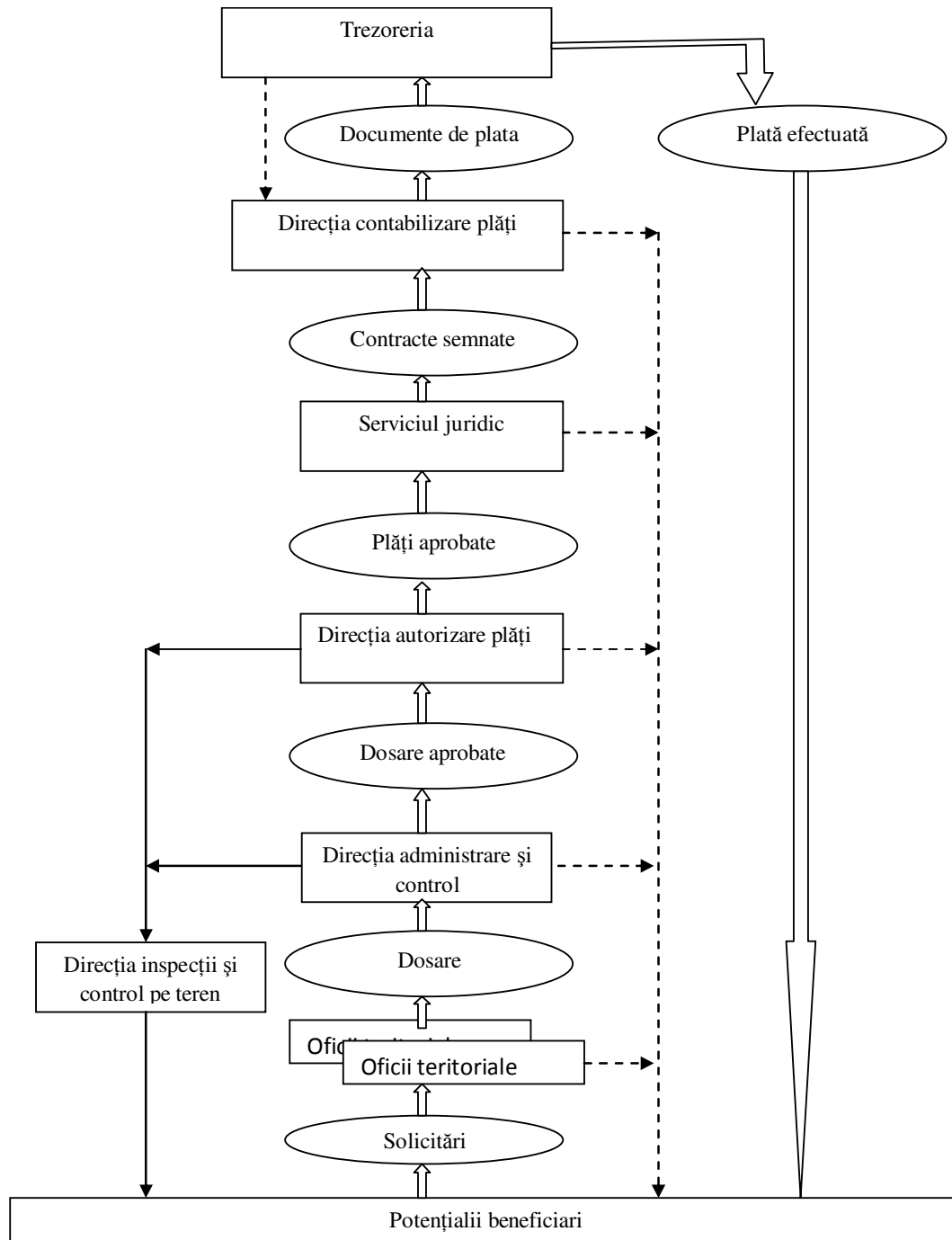
De asemenea, finanțarea activității Agenției are loc de la bugetul de stat, ca parte componentă a alocațiilor destinate Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare, aprobate anual în bugetul de stat. Directorul AIPA este obligat să prezinte trimestrial rapoarte privind activitatea Agenției. Totodată, este utilă o precizare adițională privind formele de raportare intermediare privind utilizarea mijloacelor bugetare și anuale. De asemenea, stipulări privind raportarea anuală privind activitatea AIPA.

Totodată, ținând cont de sarcinile AIPA, ar fi mai indicat ca crearea acesteia, principalele competențe, gradul de independență și relațiile de subordonare să fie stabilite printr-o lege.

PROCESUL DE EFECTUARE A PLĂȚILOR

Activitatea AIPA în acordarea subvențiilor poate fi descrisă ca un proces de transformare a solicitărilor pentru subvenții în plăți către beneficiari, în condițiile stabilite de cadrul legal și normativ. În prezent, acest proces este unul relativ simplu, care se datorează obiectivelor, sarcinilor și realizării unui spectru îngust de măsuri de sprijin puse pe seama Agenției. Odată cu modificarea obiectivelor și măsurilor de sprijin, precum și prin o eventuală lărgire a formelor de intervenții pe piața agricolă, acest proces va deveni mai complex, iar instrumentele mai sofisticate.

FIGURA 4: SCHEMA ACORDĂRII SUBVENȚIILOR CĂTRE BENEFICIARI



Sursa: Schemă elaborată de autor

Totodată, realizarea nemijlocită a măsurilor de sprijin deseori este anevoioasă din cauza esenței ambigue a acestora și modului lor de acordare. Unele măsuri sunt prea complexe și descriu, de fapt, mai multe obiecte diferite pentru care se efectuează plata. În acest caz ar fi necesară o simplificare a măsurilor prin

împărțirea unora în mai multe măsuri (plăți), fiecare urmând să reprezinte un obiect distinct de subvenționare. De asemenea, existența măsurilor care presupun efectuarea unor plăți (ajutoare de stat) în bază de concurs necesită o cu totul altă abordare de acordare a acestora.

În continuare, vom prezenta descrierea a principalelor activități ale Agenției cu referire la acordarea subvențiilor. Așa cum este prezentat și în Figura 4, procesul de acordare a subvențiilor poate fi privit ca o consecutivitate de pași și activități:

- **Primirea Solicităților și formarea dosarelor.** Solicitățile sunt primite la oficiile teritoriale (OT), care au sarcina de a oferi toate consultațiile și informațiile necesare pentru formarea dosarelor. După prezentarea documentelor necesare, OT verifică și introduce datele în Sistemul informațional al AIPA. Prin verificarea dosarelor se subînțelege verificarea scriptică a documentelor prezentate, stabilirea veridicității documentelor originale, precum și verificarea obligatorie la fața locului. După formarea dosarului în conformitate cu cerințele Regulamentului, acesta este numerotat și sigilat de către angajatul OT și semnat de solicitant. Înregistrarea formală a solicitării este considerată data când OT are validarea specialistului din Direcția de Administrare și Control (după verificarea la DAC a dosarului fizic) și în acest sens se eliberează o Confirmare, o parte din care rămâne la dosar.
Probleme: (i) Capacitatea joasă a solicitanților în ceea ce privește formarea dosarelor; (ii) Capacitatea umană și materială joasă a OT; (iii) Cerințele privind dosarul, văzute de solicitant ca fiind inutile, formale sau abuzive; (iv) Numărul mare de OT la un număr relativ mic de beneficiari conduce la cheltuieli materiale nejustificate cu întreținerea OT; (v) Numărul mare de OT este și mai greu de administrat în cadrul AIPA; (vi) Calitatea joasă a lucrărilor de la această etapă ulterior afectează negativ foarte mult activitatea altor subdiviziuni ale AIPA și a rezultatelor generale ale acesteia;
- **Transmiterea dosarelor în DAC.** După ce dosarul a fost completat, acesta este pus la dispoziția DAC în formă electronică (ca informație în Sistemul informațional), iar ulterior dosarul fizic este transferat la DAC. Acestea se transmit odată la 10 zile.
Probleme: (i) Nu se întocmesc procese de predare-primire.
- **Verificare și validare dosare DAC.** Dosarele primite de la OT sunt verificate la subiectul corespunderii dosarelor electronice cu cele fizice. După verificare dosarul este „validat” de către șeful direcției și transmis DAP. Transmiterea dosarelor între subdiviziunile Agenției are loc printr-un proces verbal de predare-primire. Validarea Dosarului practic înseamnă că solicitantul a îndeplinit criteriile de eligibilitate. Neîndeplinirea criteriilor de eligibilitate conduce la respingerea solicitării privind subvenționarea, care este efectuată prin emiterea unei notificări solicitantului. Notificarea este semnată de director în baza procesului verbal semnat de 2 consultanți, contrasemnat de șef DAC și aprobat de directorul adjunct. Procesul verbal se transmite în arhivă.
Probleme: (i) Calitatea joasă a dosarelor electronice (conțin erori sau nu sunt completate în modul corespunzător), cauzată în primul rând de calificarea joasă a personalului din OT; (ii) Lipsa instrumentelor prin care însuși beneficiarul ar putea verifica unele informații, înregistrarea corectă a informațiilor la diferite instituții etc.
- **Autorizare plăți.** Direcția Autorizare Plăți (DAP) verifică dacă sumele solicitate au fost calculate în conformitate cu Regulamentul și alte acte legale. În cazul dacă apare necesitatea, sunt solicitate informații suplimentare de la solicitanți, de asemenea se poate solicita Direcției de Inspecții să efectueze verificări suplimentare în teren sau să se facă verificări cu furnizorii solicitantului, cu alte instituții care ar ajuta la

confirmarea veridicității informațiilor prezentate. În rezultatul verificărilor, sumele pot fi doar micșorate față de cele solicitate inițial. Documentul de confirmare a plății este procesul verbal de autorizare a plății, semnat de 4 persoane. După autorizare Dosarul este transmis Serviciului Juridic (SJ) printr-un Act.

Probleme: (i) Pentru autorizarea plăților, AIPA nu are accesul la toate informațiile ce ar permite o gestionare eficientă a procesului de autorizare a plăților: la baza de date „IntehAgro”, „Cadastru”, registrul animalelor, registrul fermelor animaliere, registrul fermierilor (fermelor agricole), baza de date a ÎS „Fiscservinform”, baza de date de la „CRIS „Registru”, baza de date de la serviciul vamal; (ii) Nu există proceduri și cerințe clare privind competența AIPA referitor la verificarea sumelor solicitate și recalcularea acestora; (iii) Procedurile de evaluare și selectare a dosarelor pin concurs nu sunt suficiente pentru a asigura o selectare corectă, nu sunt dezvoltate mecanismele de control, contestație și asigurare a transparenței; (iv) Beneficiarii nu sunt informați privind micșorarea sumei, dacă e cazul.

- **Semnarea și managementul Contractelor.** În baza contractelor tip, aprobate prin Ordinul Ministrului Agriculturii și Industriei Alimentare, Serviciul Juridic redactează contractele cu beneficiarii, care sunt semnate de către conducerea AIPA și, ulterior, de către beneficiar. Contractele se semnează la sediul AIPA. Termenul contractelor este de 3 ani. În cazul depistării ulterioare a unor abateri de la Contract, inclusiv ca rezultat al inspecțiilor de control, se trece la procedura de recuperare a sumelor. De asemenea, Serviciul Juridic (SJ) reprezintă interesele AIPA în instanță, inclusiv pe litigiile ce au ca subiect refuzul acordării subvențiilor și recuperării acestora.

Probleme/riscuri: (i) Lipsa unor proceduri comprehensive privind înregistrarea solicitării, examinării acesteia de AIPA poate duce la acordarea unor subvenții nejustificate; (ii) Procedurile de acordare și condițiile de refuz al solicitărilor creează riscul de a pierde dosarele în instanță; (iii) Traficul de influență și corupția în justiție amplifică riscul menționat mai sus; (iv) Nu există o anexă generală la contract privind condițiile de acordare, responsabilitatea beneficiarului, condițiile și subiectele pentru care AIPA este obligată să sesizeze alte organe.

- **Efectuarea plăților.** În baza contractului semnat și/sau procesului verbal de autorizare a plății, Direcția Contabilizare Plăți (DCP) pregătește documentele de plată, care sunt semnate de către directorul sau directorul adjunct și șeful DCP. Dispozițiile de plată pe suport de hârtie și în formă electronică sunt transmise la Trezoreria de Stat.

Probleme: (i) Circa 5-10% din conturile indicate de beneficiari conțin erori, sau nu sunt în baza de la serviciul fiscal. Aceasta conduce la pierderi de timp cu găsirea beneficiarului și precizarea detaliilor contului. Situația se complică la sfârșitul anului, când din cauza erorilor în contul bancar, plata poate fi efectuată doar în anul următor; (ii) Lipsa sistemului de plăți electronice cu Trezoreria.

- **Executarea și contabilizarea plății.** În baza dispozițiilor de plată prezentate, Trezoreria achită sumele stipulate beneficiarului. Extrasele privind executarea plăților sunt transmise Agenției pentru evidența plăților.

Probleme: (i) Extrasele de la Trezorerie vin pe suport de hârtie, ceea ce reduce din eficiența sistemului informațional de evidență a plăților; (ii) Plățile se efectuează cu întârzieri, deseori semnificative; (iii) Beneficiarii deseori suna pentru a afla statutul plăților, perturbând activitatea DCP.

- **Inspecțiile pe teren.** Pentru a asigura veridicitatea declarațiilor Solicitanților din dosar, precum și pentru respectarea obligațiilor contractuale de către beneficiar, AIPA a instituit Direcția inspecții și control pe teren (DICT). De serviciile acestei direcții se folosesc DAC și DAP în

procesul verificării criteriilor de eligibilitate și autorizare plăți. De asemenea, DICT poate efectua inspecții post-plăți.

Probleme: (i) Nu există planuri și metodologie de formare a eșantionului de verificare post-plată; (ii) Direcția poate efectua vizite în teren fără aprobarea conducerii; (iii) Nu există proceduri scrise privind efectuarea controlului; (iv) Termenul este prea scurt pentru efectuarea unui control; (v) Nu există stipularea expresă a cazurilor în care AIPA trebuie să sesizeze Procuratura, CCCEC sau alte organe de drept; (vi) Informația despre drepturile AIPA privind controlul trebuie să fie parte din contract (condiții generale ce sunt parte din contract, însă nu se semnează în mod expres).

De asemenea, pentru asigurarea disciplinei financiar-bugetare și procesului bugetar, AIPA este implicată, direct sau prin MAIA, în activități de planificare și monitorizare a subvențiilor. Pentru aceasta Agenția efectuează următoarele activități:

- Estimarea necesităților de subvenționare pentru îndeplinirea obiectivelor anuale stabilite de Guvern;
- Planificarea pe termen mediu și lung a resurselor necesare pentru fiecare măsură;
- Planificarea operativă (cash-management) a utilizării resurselor aprobate;
- Elaborarea propunerilor de modificare în utilizarea resurselor, dacă e cazul.

La acest capitol se poate menționa că AIPA, fiind o instituție relativ nouă, încă nu a reușit să stabilească în documentele interne toate atribuțiile necesare pentru îndeplinirea funcțiilor sale. Este important ca relațiile dintre MAIA și MF, în ce privește implicațiile AIPA în procesul bugetar, să fie foarte clar stipulate în Regulamentul de funcționare a Agenției aprobat prin HG nr. 60. Fără o claritate la acest subiect, există riscul că AIPA nu va dispune de resursele umane și de timp suficiente pentru a susține acest proces.

CAPACITATEA AGENȚIEI DE IMPLEMENTARE A MĂSURILOR DE SPRIJIN

Pentru evaluarea capacității AIPA de utilizare a eficientă și eficace a subvențiilor în agricultură acordate din bugetul de stat, în continuare sunt utilizate criterii ce țin de principiile generale de management și cerințele de acreditare²⁶ menționate pentru Agențiile de Plăți din statele membre UE adaptate de autori la condițiile Republicii Moldova.

MEDIUL INTERN

A) STRUCTURA ORGANIZATORICĂ.

Pentru realizarea obiectivelor ce sunt puse pe seama AIPA, structura organizatorică a acesteia trebuie să fie capabilă să îndeplinească funcțiile:

- De autorizare și verificare ex-ante a plăților, pentru a asigura că solicitările sunt în conformitate cu Regulamentul de utilizare a subvențiilor;
- De executare a plăților autorizate, sau a cotelor din acestea în conformitate cu cerințele legale și în limita fondurilor alocate;
- De efectuare a evidenței contabile a plăților, distinct pentru fiecare beneficiar și măsură; și distinct de evidența cheltuielilor legate de funcționarea Agenției;
- De asigurare a controlului ex-post plăți și de recuperare a sumelor plătite nejustificat.

²⁶ Regulamentul (CE) Nr. 885/2006 al comisiei din 21 iunie 2006.

Comentarii:

Structura organizatorică a Agenției (vezi **Error! Reference source not found.**), prevede o împărțire clară a departamentelor pentru îndeplinirea procesului principal, precum și un minim de subdiviziuni auxiliare pentru deservirea procesului de bază. Divizarea funcțiilor și a responsabilităților este efectuată în conformitate cu cerințele de separare a funcțiilor de autorizare, plată și evidență a sumelor acordate. De asemenea, agenția are subdiviziuni pentru asigurarea controlului ex-post și întreprinderea măsurilor legale pentru recuperarea sumelor plătite nejustificat sau în cazul nerespectării condițiilor contractuale. Agenția nu dispune de un serviciu de audit intern, funcțiile căruia la moment ar trebui să revină serviciului de audit al MAIA.

B) STANDARDE PRIVIND RESURSELE UMANE.

Acestea presupun:

- a) Mecanisme de evitarea a conflictelor de interes în procesul de acordare a subvențiilor;
- b) Separarea sarcinilor pe etapele de autorizare, plată și înregistrare a plăților și asigurarea faptului că nici un funcționar nu își îndeplinește sarcinile fără ca să fie supervizat de altul;
- c) Responsabilitățile și sarcinile fiecărui funcționar sunt stipulate în scris;
- d) Pregătire profesională adecvată.

Comentarii:

Cerințele menționate mai sus sunt asigurate complet la lit. (b), la restul, lucrurile sunt la un nivel satisfăcător, însă urmează a fi îmbunătățite. Pentru îmbunătățirea situației la acest capitol este necesară o abordare integrată asupra sporirii capacității agenției, inclusiv prin asistența agențiilor de plăți partenere. Un impediment în asigurarea unui nivel profesional înalt îl constituie nivelul jos de salarizare în comparație cu cerințele înaintate față de personal.

C) CAPACITATEA DE A DELEGA FUNCȚII ALTOR INSTITUȚII

Aceasta presupune:

- Capacitatea agenției să delege anumite funcții altor instituții, atunci când acestea sunt mai bine „plasate” pentru a asigura un proces mai eficient și eficace de atribuire a subvențiilor, în conformitate cu atribuțiile cu care este investită, totodată păstrând responsabilitatea pentru rezultatul final

Comentarii:

În prezent, nici cadrul de reglementare și nici procedurile agenției nu reglementează procedura de delegare. De asemenea, Agenția nu a identificat care proceduri de autorizare ar fi rezonabil de delegat altor instituții.

ACTIVITĂȚI DE CONTROL

A) PROCEDURI DE AUTORIZARE A SOLICITĂRILOR

La acest capitol, standardele includ:

- Existența procedurilor scrise pentru primirea, înregistrarea și examinarea solicitărilor, a tuturor documentelor care trebuie utilizate, există listele de verificări obligatorii care sunt cu acuratețe efectuate și îndeplinite;
- Mențiuni exprese privind verificările în teritoriu, în ce cazuri acestea sunt efectuate pentru fiecare măsură, cum are loc verificarea, care sunt documentele de completat.

Comentarii:

Activitatea de autorizare se bazează în principal pe privind modul de utilizare a mijloacelor fondului de subvenționare a producătorilor agricoli. Nu există manuale de proceduri privind efectuarea verificărilor în teren, formatul rapoartelor și listele de verificare (check lists).

B) PROCEDURI DE AUTORIZARE A PLĂȚII (VALOAREA PLĂȚII)

Standardele prevăd că:

- Pentru fiecare măsură funcționarii dispun de proceduri detaliate privind controlul sumei cerute, cu specificarea acțiunilor necesare de depus în funcție de măsură, volumul plății și riscurile probabile;
- Există liste de verificare obligatorii (pe hârtie sau electronic) privind efectuarea tuturor verificărilor necesare, care se îndeplinesc cu acuratețe pentru a demonstra efectuarea acestora;
- Funcționarul responsabil de dosar este supervizat corespunzător de o persoană ierarhic superioară;
- Există toate aranjamentele și instrumentele necesare pentru efectuarea controlului;
- Există mențiuni clare cu privire la descrierea sau prezentarea rapoartelor pe controalele efectuate și rezultatele acestora, care se anexează la dosar după ce au fost analizate de conducere;
- Este efectuată raportarea riscurilor viitoare privind realizarea contractului, această informație poate fi utilizată la planificarea controalelor ex-post;
- Există reguli clare privind formarea eșantionului de verificare, acolo unde nu se efectuează o verificare a tuturor solicitărilor;
- Documentele justificative privind verificările sunt de natură să demonstreze că acestea au fost efectuate cum trebuie.

Comentarii:

Funcționarii responsabili de dosar sunt supervizați de persoane ierarhic superioare. Sistemul de efectuare a controlului trebuie perfecționat prin sporirea accesului la bazele de date ale altor instituțiilor publice necesare pentru efectuarea verificărilor. În activitatea lor, funcționarii responsabili de verificarea corectitudinii și fundamentării sumelor solicitate mai mult se conduc de experiența proprie. Liste de verificare și manuale de proceduri nu există. De asemenea, nu există forme comprehensive de evaluare a riscurilor, prescripții clare privind situațiile în care este necesară sau se recomandă implicarea Direcției de Control și Inspecții pe teren. Interacțiunea dintre Direcția de Autorizare a Plăților și cea de Control și Inspecții se efectuează fără o implicare suficientă a conducerii.

C) PROCEDURI DE EFECTUARE A PLĂȚII

Standardele relevante prevăd:

- Mențiuni exprese privind documentele necesare, cu autorizările stabilite pentru efectuarea plății;
- Asigurarea unei legături sigure și eficiente cu trezoreria;
- Plățile sunt efectuate exclusiv în conturi bancare pe numele solicitantului;
- Efectuarea plății într-un termen de cinci zile lucrătoare de la data depunerii dispoziției de plată;
- Nici o plată nu se efectuează în numerar;
- Aprobarea ordonatorului de credite se poate efectua pe cale electronică, cu condiția ca mijlocul utilizat să prezinte garanții corespunzătoare în

materie de securitate și ca identitatea semnatarului să fie consemnată în evidențele electronice.

Comentarii:

Toate criteriile se respectă. Problema ar fi doar la sistemele informaționale ce ar permite plățile electronice, care nu există în prezent, și respectarea de către Trezoreria de Stat a termenului de plată de 5 zile.

D) PROCEDURILE DE EVIDENȚĂ A PLĂȚILOR

La acest capitol, standardele minimale prevăd că:

- Procedurile contabile sunt concepute astfel încât rapoartele lunare, trimestriale și anuale să fie complete, exacte și întocmite la timp și ca orice eroare sau omisiune să fie detectată și corectată, în special prin intermediul unor verificări și confruntări periodice;
- Sistemul de contabilitate permite evidența la zi a soldurilor pentru fiecare debitor, creditor și urmărirea acestora până la închiderea acestor solduri.

Comentarii:

Respectarea ambelor cerințe este posibilă, însă din cauza imperfecțiunii sistemului informațional aplicat, nu este posibilă generarea rapoartelor în formă finală, care ar putea fi posibil de prezentat conducerii sau făcute publice, dacă e cazul.

E) PISTA DE AUDIT

Standardele esențiale prevăd că:

- Arhivarea corespunzătoare a dosarului, fizic și electronic, informațiile aferente documentelor justificative referitoare la autorizarea, înregistrarea contabilă și execuția plăților, precum și altor evidențe rămân disponibile la agenția de plată pentru a permite constituirea, în orice moment, a unei piste de audit suficient de detaliată.

Comentarii:

Arhivarea fizică și electronică are loc, însă necesită o reglementare cuprinzătoare privind modalitățile de arhivare, volumului și elementelor informaționale, a accesului la dosarele din arhivă, monitorizării intervenției în arhiva electronică și privind controlul respectării cerințelor de arhivare și acces.

INFORMARE ȘI COMUNICARE

A) COMUNICARE

Standardele europene în acest domeniu prevăd următoarele:

- Agenția are descrise toate procedurile de comunicare cu autoritatea supervizoare (MAIA) și cu alte instituții;
- Agenția are descrise procedurile de comunicare a funcționarilor cu solicitanții/ beneficiarii pentru a asigura o comunicare eficientă și în același timp evitarea traficului de influență și respectarea cerințelor de confidențialitate;
- Agenția are procedurile și instrumentele necesare pentru asigurarea transparenței în activitatea sa.

Comentarii:

Comunicarea cu MAIA se efectuează fără a avea un cadru de reglementare consistent care ar reglementa procedurile formale și relația de subordonare, iar cu

restul instituțiilor se efectuează în cadrul normativ general privind comunicarea între instituții. Nu există proceduri care să descrie modul de interacțiune și comunicarea cu solicitanții, se presupune că regulile specificate în statutul funcționarului public sunt suficiente. Principalul instrument de realizare a transparenței în ceea ce privește relația cu potențialii beneficiari este pagina web a Agenției. Informațiile prezentate pe pagina web acoperă cea mai mare parte din subiectele de interes pentru producătorii agricoli referitor la subvenționare. Totodată, două aspecte importante sunt necesare de îmbunătățit: 1) oferirea posibilității pentru solicitanți de a cunoaște statutul dosarului depus în orice moment și graficul pașilor următori; și 2) oferirea mai multor informații privind procesul de subvenționare în general.

B) SECURITATEA SISTEMELOR INFORMATICE

Standardele relevante prevăd următoarele:

- Securitatea sistemelor informatice se bazează pe criteriile stabilite într-o versiune aplicabilă, pentru exercițiul financiar în cauză, a unuia dintre standardele recunoscute pe plan internațional, enumerate în continuare:
 - ✓ Organizația Internațională de Standardizare 27002: Codul de practică pentru Managementul Securității Informației (ISO);
 - ✓ Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik: ITGrundschutzhandbuch/ IT Baseline Protection Manual (BSI);
 - ✓ Information Systems Audit and Control Foundation: Control objectives for Information and related Technology (COBIT).
- Agenția asigură securitatea acestor sisteme informatice pe unul dintre aceste standarde internaționale, selectat în funcție de preferință;
- Eforturile financiare și tehnologice trebuie să fie proporționale cu riscurile reale asumate.

Comentarii:

Sistemul informațional al AIPA nu este finalizat și nu are un caracter integrat.

MONITORIZARE

A) MONITORIZAREA CONTINUĂ PRIN ACȚIUNI DE CONTROL INTERN

Standardele includ următoarele elemente:

- Acțiunile de control intern cuprind cel puțin: (i) o monitorizare a serviciilor tehnice și a entităților care au primit prin delegare sarcina de a efectua controale și de a-și asuma alte funcții pentru a asigura aplicarea corespunzătoare a normelor, liniilor directe și a procedurilor; (ii) introducerea unor modificări pentru a îmbunătăți sistemele de control în general; (iii) revizuirea cererilor și a solicitărilor prezentate agenției de plată precum și a altor informații care suspectează existența unor nereguli.
- Monitorizarea continuă face parte integrantă din activitățile normale de exploatare și de rutină ale agenției de plată. Activitățile cotidiene și acțiunile de control ale agenției, la toate nivelurile, fac obiectul unei monitorizări continue pentru a constitui o pistă de audit suficient de detaliată.

Comentarii:

În prezent, nu există o structură care ar avea în sarcină exclusiv controlul respectării normelor interne de către subdiviziunile Agenției. Funcțiile de monitorizare nu sunt localizate la nivel executiv, aceste sunt efectuate în prezent de conducerea Agenției.

B) EVALUĂRI SEPARATE PRINTR-UN SERVICIU DE AUDIT INTERN

Standardele prevăd că Agenția de plată adoptă în această privință următoarele proceduri:

- Serviciul de audit intern este independent de celelalte servicii ale agenției și se află direct sub incidența directorului.
- Serviciul de audit intern verifică dacă procedurile adoptate de agenție sunt suficiente pentru a controla respectarea normelor comunitare și pentru a garanta că evidențele contabile sunt exacte, complete și întocmite la timp. Verificările se pot limita la anumite măsuri și la eșantioane de tranzacții cu condiția ca un program de audit să garanteze că toate domeniile semnificative, inclusiv unitățile responsabile cu ordonanțarea sunt înscrise în evidența contabilă pe o perioadă de maxim cinci ani.
- Activitatea serviciului de audit se efectuează în conformitate cu standardele recunoscute la nivel internațional; aceasta face obiectul unor documente de lucru și se concretizează în rapoarte și recomandări adresate conducerii agenției de plată.

Comentarii:

Agenția nu are serviciu de Audit intern.

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

În prezent, prin regulamentul de organizare și funcționare a AIPA nu este expres menționat rolul acesteia ca unică agenție ce are în responsabilitate gestiunea tuturor formelor de subvenționare în sectorul agricol și dezvoltarea spațiului rural. Acest fapt nu contribuie la dezvoltarea organizațională a agenției, precum și la o mai rapidă unificare a politicii de subvenționare a sectorului agricol și de dezvoltare a spațiului rural.

Reglementările existente privind modul de guvernare a AIPA se limitează la stipularea numirii conducerii agenției și obligației directorului de a raporta trimestrial către MAIA. Interacțiunea, inclusiv cea care asigură guvernarea Agenției, dintre MAIA și AIPA este cu mult mai complexă și necesită o reglementare mai detaliată. În acest sens, elaborarea și aprobarea unei legi privind subvenționarea ar permite stipularea la nivel legislativ a competențelor, responsabilităților și formei de guvernare a AIPA.

Agenția este o instituție relativ nouă și încă nu a reușit să-și consolideze capacitatea instituțională pentru a putea face față pe deplin sarcinilor cu care este investită. În primul rând, este necesară o delimitare a proceselor de alocare conform naturii subvențiilor de alocare. Alocarea resurselor de subvenționare pe proiecte de dezvoltare a afacerilor necesită o abordare separată de cea a efectuării plăților pe produs, hectar, recuperare cheltuieli sau altă formă de plată. De asemenea Agenția nu este pregătită (și nici nu are în atribuții la momentul dat) pentru efectuarea intervențiilor pe piață legate de reglarea cantității produselor pe piață.

Structura actuală a AIPA în mare măsură permite îndeplinirea funcțiilor sale, însă sunt necesare unele reforme ce țin de oficiile teritoriale și dezvoltarea serviciilor de control și audit. Amplasarea actuală a OT în fiecare raion asigură o bună accesibilitate fizică a solicitanților, însă are un șir de dezavantaje legate de capacitatea OT de a îndeplini toate funcțiile aferente acestora și la un nivel de calitate dorit. Agenția nu are structuri ce ar permite un control intern privind corectitudinea și calitatea îndeplinirii sarcinilor de către restul departamentelor.

Principalele constrângeri instituționale legate de AIPA țin de: lipsa manualelor de proceduri; sistemul informațional care încă nu satisface tuturor necesităților Agenției pentru a asigura securitatea informației, legăturile cu alte sisteme externe, controlul informației la introducerea acesteia, posibilitatea de a forma rapoarte

necesare; monitorizarea statutului în timp real al dosarelor; nivelul redus de salarizare a personalului; accesul la alte baze de date din afara agenției.

De asemenea, AIPA în prezent nu are toate mecanismele și procedurile necesare pentru a efectua evaluarea și selectarea proiectelor de dezvoltare a afacerilor. Principalele deficiențe sunt legate de lipsa unui mecanism viabil de contestare a deciziilor luate de comisia de evaluare, controlul acestora și asigurarea transparenței acestui proces.

6. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI GENERALE

CADRUL DE POLITICI

Cea mai importantă condiție pentru sporirea competitivității sectorului agricol este asigurarea unui mediu competițional onest, stabil și echitabil. O bună parte din măsurile de subvenționare aplicate până în prezent nu au ținut cont de acest aspect, cauzând prejudicii însemnate mediului competițional. Pentru diminuarea acestor efecte este necesar de completat strategia de dezvoltare a sectorului agroalimentar în vigoare cu un document succint de politici privind asigurarea unui mediu competițional efectiv. În același document ar putea fi prezentată o legătură mai coerentă între obiectivele de dezvoltare a sectorului agroindustrial, dezvoltare rurală și creării unui mediu concurențial potrivit. Acest document, alături de alte documente în vigoare va sta la baza elaborării unui program de lungă durată a intervențiilor și plăților în agricultură.

În prezent măsurile de subvenționare nu au o suficientă aderență, legătură cu strategia de dezvoltare a agriculturii și practic nu țin cont de prioritățile de dezvoltare a spațiului rural. În acest sens este necesar ca măsurile de subvenționare să fie formulate ca parte componentă a programelor ce vin să implementeze strategiile cu specificarea rezultatelor operaționale, output-urilor și outcome-urilor cu definirea sarcinilor măsurabile, precum și a indicatorilor de evaluare și impact.

Măsurile de subvenționare aplicate nu sunt suficient de concrete și nu au o delimitare clară între măsuri ce reprezintă alocații sau granturi pentru dezvoltarea afacerilor (și care ar trebui să fie acordate în bază de concurs a proiectelor) și cele ce reprezintă alte tipuri de plăți și intervenții. Această stare de lucruri creează premise considerabile pentru alocări ineficiente, cu riscuri privind echitatea socială și creează condiții propice pentru corupție. Pentru depășirea acestei situații este necesară o definire exactă a măsurilor, ce reprezintă un singur tip de plată. De asemenea, este necesară o separare a măsurilor ce țin de dezvoltarea afacerilor de restul, pentru a face diferențele necesare în modalitățile de atribuire a plăților prin concurs de cele ce se atribuie tuturor solicitanților ce satisfac criteriile de eligibilitate.

Programele de dezvoltare ce trebuie să vină în sprijinul realizării obiectivelor strategice specificate în documentele în vigoare, trebuie să conțină măsuri specifice orientate pentru susținerea gospodăriilor agricole de tip familial și a tinerilor fermieri. De asemenea, succesul implementării acestor programe depinde de existența unei baze informaționale a producătorilor agricoli și instrumentelor de prevenire a fraudelor.

Repartiția teritorială a subvențiilor ne arată că discrepanța între volumele de subvenții primite pe raioane este foarte mare. Acest lucru nu ar fi o problemă, în condițiile când ar fi existat definite zonele defavorizate și ar fi fost alocate resurse direcționate acestor zone. De asemenea, din rezultatele obținute lucrurile stau pe alocuri chiar invers. Pentru a asigura o dezvoltare uniformă a spațiului rural, precum și pentru a asigura o echitate în acest sens, Guvernul trebuie să elaboreze politici speciale de dezvoltare a zonelor rurale defavorizate.

CADRUL DE REGLEMENTARE

Pentru a asigura un cadru de reglementare coerent și funcțional, se recomandă elaborarea și aprobarea unei legi destinate subvenționării în agricultură. Principalele sarcini ale acestei legi sunt desemnarea cadrului instituțional, clarificarea principalelor competențe ale instituțiilor implicate și descrierea rolului de regulator al Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare pentru activitățile Agenției de Plăți și Intervenții în Agricultură (AIPA). Pentru asigurarea stabilității plăților și ajutoarelor destinate producătorilor agricoli, prin această lege s-ar putea prevedea anumite

cote minime din PIB în baza cărora se va forma fondul de subvenționare în agricultură. De asemenea, pentru unificarea instrumentelor de intervenții și plăți în sectorul agricol și spațiul rural vor fi stipulate formele și tipurile de intervenții și plăți care obligatoriu vor fi implementate de AIPA.

Pentru rezolvarea problemelor legate de utilizarea resurselor fondului în limita bugetului aprobat, precum și a celor legate de asigurarea unei stabilități a politicii de subvenționare, este necesară o mai bună planificare a necesităților pentru fiecare măsură. De asemenea, programele multianuale din care fac parte măsurile de subvenționare trebuie aprobate de Parlament. În această situație, va dispărea necesitatea elaborării și aprobării în fiecare an a regulamentului privind utilizarea fondului de subvenționare. Acesta va fi aprobat o singură dată de Guvern, după aprobarea programului de subvenționare, iar sumele se vor regăsi în legea anuală a bugetului.

Regulamentul de creare și funcționare a AIPA, aprobat de Guvern este necesar de suplimentat și dezvoltat cu prevederi mai detaliate privind activitatea AIPA, în special, în ceea ce privește formele de interacțiune ale Agenției cu alte instituții ale statului, formelor prin care are loc subordonarea AIPA către Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare, implicarea Ministerului în procesul de selectare și control al corectitudinii evaluării proiectelor și contestărilor, monitorizarea activității AIPA. De asemenea, este cazul de a stipula prevederi ce țin de informare, situațiilor de conflict de interese și confidențialitate.

Recomandăm excluderea din atribuțiile AIPA a evaluării impactului subvențiilor și atribuirea acestei sarcini către Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare. Perioadele de evaluare a impactului și stabilirea indicatorilor necesari pentru efectuarea impactului trebuie să fie parte componentă din programele de subvenționare. Totodată, AIPA ar putea fi responsabilă pentru evidența și monitorizarea rezultatelor obținute în cadrul programelor ca rezultat al subvenționării.

În prezent lipsește o instituție centrală responsabilă pentru promovarea politicilor de dezvoltare rurală. În acest sens este necesară desemnarea expresă printr-un act legislativ a instituției centrale responsabile de dezvoltarea spațiului rural. Recomandarea noastră ar fi ca această instituție să fie Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare.

Documentele de reglementare ce stau la baza procesului de subvenționare în agricultură trebuie să fie formulate în baza unor concepte formulate în termeni economici și de management. Aceasta ar ajuta la sporirea calității regulamentelor și ar elimina discrepanțele dintre noțiunile utilizate și special definite în acestea față de terminologia utilizată în domeniul economic.

CADRUL INSTITUȚIONAL

Eficiența și eficacitatea subvenționării agriculturii în mare parte depinde de capacitatea instituțională a Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare și a Agenției de Plăți și Intervenții în Agricultură. În acest sens este necesar ca Ministerul să-și fortifice capacitatea de formulare a politicilor pentru dezvoltarea rurală și celor de subvenționare, de regulator al activității Agenției și de evaluare a impactului rezultatelor subvenționării.

După cum a fost menționat, o parte din dificultățile în activitatea AIPA sunt determinate de formularea politicilor de subvenționare, respectiv a cadrului de reglementare și definirii prea largi a măsurilor. Totodată, pentru sporirea capacității AIPA sunt necesare mijloace pentru elaborarea și implementarea manualelor de proceduri. În acest sens, cea mai bună soluție pentru elaborarea acestora este cooperarea cu o agenție de plăți din țările UE, care este acreditată pentru ambele

fonduri, Fondul European de Garantare în Agricultură și Fondului European pentru Agricultură și Dezvoltare Rurală.

O altă necesitate pentru asigurarea unei bune activități a AIPA este sistemul informațional. Sistemul informațional actual necesită o dezvoltare în ce privește asigurarea interconectării tuturor serviciilor și departamentelor, inclusiv cu asigurarea elaborării rapoartelor sintetice și detaliate pentru publicul larg și conducere, publicarea informațiilor în timp real privind statutul dosarelor sau plăților, controlul corectitudinii introducerii datelor și asigurarea securității informațiilor. De asemenea, este necesară asigurarea conectării cel puțin la unele din bazele de date menținute de instituțiile publice și care sunt necesare pentru activitatea AIPA.

Ținând cont de faptul că pentru asigurarea unei bune activități a AIPA sunt necesare un complex de măsuri pe mai multe direcții, inclusiv implementarea sistemelor de management al calității, perfecționarea personalului, dezvoltarea structurii organizatorice și de asemenea ținând cont de specificul acestor tipuri de organizații, dezvoltarea rapidă și calitativă a AIPA poate avea loc doar în parteneriat cu o Agenție din Uniunea Europeană (acreditată pentru ambele fonduri). Totodată, ținând cont de diferențele semnificative ce țin de subvenționare în Republica Moldova și Uniunea Europeană, această colaborare, cel mai probabil, va trebui susținută de implicarea consultanților locali.

ANEXE

ANEXA 1: CADRUL INSTITUȚIONAL AL POLITICII AGRICOLE COMUNE A UNIUNII EUROPENE

Instituțiile implicate în elaborarea și gestionarea măsurilor de politică agricolă comună sunt: Consiliul UE pentru Agricultură și Pescuit, Parlamentul European și Comisia Europeană. Puterea legislativă revine Consiliului, Parlamentul având doar un rol consultativ. În Consiliu, deciziile se iau cu majoritate calificată. În exercitarea prerogativelor de consultanță, Parlamentul este asistat de Comitetul AGRI, organ permanent. Comisia Europeană are două atribuții majore, cea a inițiativei legislative și cea a implementării PAC. Comisia este asistată de Comitete, care sunt de trei tipuri:

- Comitete pentru managementul organizațiilor comune de piață (câte unul pentru fiecare organizație comună de piață),
- Comitete de reglementare (cu rol consultativ în elaborarea legislației orizontale) și
- Comitete consultative (formate din reprezentanți ai grupurilor de interes). Securitatea alimentară intră în atribuțiile Autorității Europene pentru Securitatea Alimentelor, organizație independentă creată în ianuarie 2002, cu rol consultativ pe lângă Comisie.

Cum are loc procesul?

Comisia Europeană propune Cadrul Financiar Multianual, care stabilește cadrul bugetar și principalele orientări ale PAC pentru această perioadă. După care se elaborează Regulamentele.

Înainte de a înainta o propunere, Comisia ține cont de opiniile grupurilor consultative și ale altor părți interesate. Acestea sunt transmise Consiliului Ministrilor Agriculturii din cele 27 de țări ale Uniunii Europene (spre decizie) și Parlamentului European (spre decizie sau consultare în funcție de domeniu)..

Statele membre răspund de gestionarea curentă a PAC. Curtea de Conturi a Uniunii Europene deține un rol important în supravegherea cheltuielilor.

Cadru Legal

După elaborarea Cadrului Financiar Multianual (actualul CFM activează pentru perioada 2007-2013, următorul CFM este stabilit pentru perioada 2014-2020), care stabilește cadrul bugetar și principalele orientări ale PAC pentru această perioadă. După care se elaborează Regulamentele.

Regulamentul (CE) nr. 814/2000 al Consiliului din 17 aprilie 2000 privind acțiunile de informare cu privire la politica agricolă comună definește tipul și conținutul acțiunilor care pot beneficia de finanțare din linia bugetară.

Regulamentul nr. 2208/2002 al Comisiei din 12 decembrie 2002, modificat prin **Regulamentul nr. 1820/2004 al Comisiei din 20 octombrie 2004**, stabilește normele de aplicare a Regulamentului nr. 814/2000 al Consiliului.

Regulamentul financiar (regulamentul CE, Euratom) nr. 1605/2002 al Consiliului din 25 iunie 2002 aplicabil bugetului general al Comunităților Europene, modificat prin Regulamentul (CE, Euratom) nr.1995/2006 al Consiliului din 13 decembrie 2006).

Aceste trei Regulamente sunt acte care determină Crearea bugetului anual pentru PAC, în baza planurilor multianuale.

Regulamentul (CE) nr. 1290/2005 al Consiliului din 21 iunie 2005 privind finanțarea politicii agricole comune oferă o descriere a măsurilor prin care se face finanțarea PAC.

Regulamentul stabilește un cadru juridic unic pentru finanțarea cheltuielilor care intră sub incidența politicii agricole comune (PAC). În acest sens, regulamentul instituie două fonduri: Fondul european de garantare agricolă (FEGA) și Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR).

Regulamentul stabilește condițiile de acreditare și de retragere a acreditării agențiilor de plăți și a organismelor coordonatoare de către statele membre. Agențiile sunt responsabile cu efectuarea plăților, iar organismele cu monitorizarea contabilității derulate de agențiile de plăți. Prezentul regulament prevede, de asemenea,

crearea unor organisme de certificare, care sunt entități juridice publice sau private desemnate de statele membre, responsabile cu certificarea sistemelor de gestiune, monitorizare și control implementate de agențiile de plăți acreditate, precum și cu certificarea conturilor anuale ale acestora. Se solicită statelor membre să ia toate măsurile necesare pentru a asigura o protecție eficace a intereselor financiare ale Comunității. În plus, numai cheltuielile efectuate de către agențiile de plăți acreditate pot face obiectul unei finanțări comunitare, iar plățile sunt vărsate integral beneficiarilor.

Cadrul Financiar

Cheltuielile agricole sunt finanțate de două fonduri care intră în componența bugetului general al UE: **Fondul European de Garantare Agricolă (FEGA)**, care finanțează plățile directe către agricultori și măsurile de reglementare a piețelor agricole, precum intervențiile și restituirile la export (Pilonul I), în timp ce **Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală (FEADR)** finanțează programele de dezvoltare rurală ale statelor membre.

În fiecare an bugetul este stabilit de Consiliul Uniunii Europene și de Parlamentul European. Pentru a controla cheltuielile pe termen lung, procedura bugetară se înscrie într-un „cadru financiar” pentru o perioadă de șapte ani. Cadrul financiar actual se derulează pentru perioada 2007 - 2013.

Estimările cheltuielilor pentru agricultură se fac în baza unui an de referință (de obicei se ia ca reper media pentru anii 2000, 2001, 2002), cu ajustările pentru fiecare an în parte, dar nu mai târziu de luna iunie a fiecărui an.

Controlul Comisiei

Comisia trebuie să se asigure de buna gestionare financiară a fondurilor comunitare, în special prin intermediul unei proceduri de lichidare a conturilor în două etape: lichidarea conturilor și verificarea conformității. Statele membre trebuie să pună la dispoziția Comisiei toate informațiile necesare bunei funcționări a fondurilor. Pe lângă controalele efectuate de statele membre în conformitate cu dispozițiile lor naționale, Comisia poate efectua verificări la fața locului. Plățile efectuate către un stat membru în cadrul FEGA sau FEADR pot fi reduse sau suspendate dacă se constată anumite deficiențe grave și persistente.

Numele beneficiarilor fondurilor agricole trebuie făcute publice A POSTERIORI, la fel și sumele primite de aceștia.

După 2013, monitorizarea și evaluarea celor doi piloni ar avea loc într-un cadru comun, pentru a măsura performanța PAC în întregul ei în cadrul strategiei Europa 2020. În acest scop, este în desfășurare un proces care vizează dezvoltarea unui set comun de indicatori legați de obiectivele de politică, care ar fi format din:

- indicatori de impact legați de obiectivele generale;
- indicatori de rezultat legați de obiectivele specifice;
- indicatori de realizare legați de cheltuielile din cadrul diverselor instrumente.

Dacă e să ne referim la libertatea de decizie a fiecărui stat în agricultură, ele trebuie să se integreze în limitele prevederilor CAP. Ele nu pot să aleagă fiecare în parte care sunt instrumentele politicii necesare pentru stat, ci trebuie să accepte un „meniu” comun pentru toate statele Uniunii Europene, la fel statele membre nu pot să decidă distribuția resurselor între cei doi Piloni. Aceasta a dus la numeroase discuții pe parcursul anilor, în special pentru că în urma rapoartelor de eficiență și eficacitate PAC, s-a descoperit că unele state beneficiază mai mult decât altele.

ANEXA 2: PROIECTE CU FINANȚARE EXTERNĂ ÎN SECTORUL AGROINDUSTRIAL

Nr.	Denumirea proiectului	Obiectivul general al proiectului	Bugetul	Perioada de implementare	Finanțator/Implementator
1.	Proiectul de Investiții și Servicii Rurale (RISP-II)	Stimularea dezvoltării accelerate a sectorului agricol în perioada de post-privatizare prin îmbunătățirea accesului noilor fermieri privați și afacerilor din spațiul rural la statut juridic al proprietății, cunoștințe, experiență și finanțare.	39 mln USD	2006 - 2012	Banca Mondială
2.	Proiectul de Management a Dezastrelor și Riscurilor Climatice (Componenta C. Adaptarea la Riscurile Climatice în Agricultură).	Contribuirea la reducerea sărăciei prin managementul riscului de dezastre în scopul protejării celui mai vulnerabil segment al societății.	2 mln USD (<i>buget total al proiectului – 10 mln USD</i>)	2010 - 2015	Banca Mondială
3.	Proiectul de Revitalizare a Agriculturii (IFAD-II)	Dezvoltarea activităților de antreprenariat în domeniul agriculturii din spațiul rural.	cca 15,45 mln USD	2006 - 2013	Fondul Internațional pentru Dezvoltarea Agricolă (IFAD)
4.	Programul Servicii Financiare Rurale și Marketing (IFAD-IV)	Reducerea sărăciei rurale în Moldova, creând condiții favorabile pentru cei mai săraci membri ai societății rurale în vederea creșterii veniturilor acestora prin acces sporit la piețe și locuri de muncă.	cca 12,7 mln USD (împrumut) și 0,5 mln USD (grant)	2009 - 2014	Fondul Internațional pentru Dezvoltarea Agricolă (IFAD)
5.	Proiectului de Servicii Financiare Rurale și Dezvoltare a Businessului Agricol (IFAD-V)	Susținerea eforturilor Moldovei în dezvoltarea sectorului agricol, ce va satisface atât piața locală, cât și exportul.	20 mln USD	2011 - 2015	Fondul Internațional pentru Dezvoltarea Agricolă (IFAD)
6.	Proiectul de Asistență pentru Fermierii Neprivilegiați 2KR	Creșterea producției alimentare în Republica Moldova din contul diminuării pierderilor la recoltare și creșterea calității pregătirii de bază a solului (arăturii).	21 mln USD	2000 - prezent	Guvernul Japoniei
7.	Implementarea Recensământului General Agricol în Moldova	Efectuarea Recensământului General Agricol.	2 mln EURO	2010 - 2012	Organizația Națiunilor Unite pentru Agricultură și Alimentație (FAO) <i>Donator - Guvernul Suediei</i>
8.	Asistență pentru Recensământul General Agricol în Moldova	Acordarea asistenței tehnice pentru efectuarea primului Recensământ General Agricol în Moldova	695 000 USD	2011-2012	Organizația Națiunilor Unite pentru Agricultură și Alimentație (FAO) <i>Donator - Romania</i>
9.	Asistență preparatorie pentru Recensământul General Agricol în Moldova	Asigurarea activităților preparatoare pentru Recensământul General Agricol și asistență în asigurarea efectuării unui Recensământ corect din punct de vedere metodologic.	246 000 USD	2010-2011	Organizația Națiunilor Unite pentru Agricultură și Alimentație (FAO)
10.	Programul CE/FAO privind sistemele de informare în scopul îmbunătățirii deciziilor în domeniul securității alimentare în regiunea de Est a Politicii Europene de Vecinătate	Îmbunătățirea capacității naționale de a genera, analiza și comunica informația în domeniul securității alimentare întru facilitarea procesului de luare a deciziilor.	600 000 USD	2010–2012	Organizația Națiunilor Unite pentru Agricultură și Alimentație (FAO) <i>Donator – Comisia Europeană</i>
11.	Consolidarea capacităților în	Sporirea securității alimentare și a veniturilor populației	150 mii USD	2007-2011	Organizația Națiunilor Unite pentru

	domeniul biotehnologiilor agricole și a biosecurității	rurale prin mărirea productivității și calității printr-o modalitate durabilă și prietenoasă mediului și, după necesitate, utilizarea sigură a biotehnologiilor convenționale și moderne.	(buget total pentru 3 țări – 454 000 USD)		Agricultură și Alimentație (FAO)
12.	Asistența de urgență gospodăriilor agricole rurale afectate de inundații	Îmbunătățirea situației privind securitatea alimentară a celor mai vulnerabile gospodării agricole afectate de inundații în Republica Moldova, prin distribuirea semințelor de grâu fermierilor pentru campania de primăvară a anului 2012.	100 000 EURO	iulie-decembrie 2011	Organizația Națiunilor Unite pentru Agricultură și Alimentație (FAO)
13.	Facilitatea Programului de Cooperare Tehnică (TCP Facility)	Accelerarea răspunsului FAO la solicitări de asistență specifice urgente din partea Republicii Moldova	200 000 USD	2010-2011	Organizația Națiunilor Unite pentru Agricultură și Alimentație (FAO)
14.	Modernizarea sectorului agrar al RM	Crearea de noi valori și sporirea productivității.	1,5 mln EURO	2007- 2011	GIZ
15.	Programul de Restructurare a Sectorului Vitivinicol	Soluționa vulnerabilităților structurale din industria vinicolă a Moldovei.	75 mln EURO	2011-2014	Banca Europeană de Investiții
16.	Competitivitatea Agricolă și Dezvoltarea Întreprinderilor (ACED)	Sporirea succeselor sectorului agricol moldovenesc în producerea și comercializarea produselor cu valoare adăugată înaltă.	15,9 mln USD	2011-2016	USAID/MCC
17.	Sporirea Competitivității și Dezvoltarea Întreprinderilor (CEED-II)	Avansarea eforturilor RM în promovarea unei economii solide, diversificate și orientate spre exporturi, prin îmbunătățirea competitivității și eficienței ale industriilor-cheie naționale.	9,2 mln USD	2010-2014	USAID
18.	Tranziția la Agricultura Performantă	Majorarea veniturilor în mediul rural prin stimularea creșterii în agricultura performantă	102 mln USD	2011-N/A	MCA-Moldova
19.	Programul de restabilire și dezvoltarea viticulturii și vinificației	Restabilirea și dezvoltarea viticulturii și vinificației crearea unei baze stabile și durabile de materie primă vinicolă	Fonduri create din plata privind dreptul de utilizare a mărcii de stat, din sumele rambursate ale împrumuturilor conform Regulamentului din 2 decembrie 2002, privind utilizarea mijloacelor destinate revitalizării agriculturii Cotizația de 10% din suma accizelor pentru vin, vinuri saturate cu dioxid de carbon și divinuri	2002-2020. Fond lichidat în 2010, agenții economici din sector urmau să facă ultima plată în iulie, sau în lunile august septembrie pentru operațiunile din iulie.	Agenția de stat „Moldova – Vin”
20.	Fondul pentru încurajarea dezvoltării culturilor nucifere	Sporirea potențialului de producție al plantațiilor de culturi nucifere, îmbunătățirea calității și majorarea volumului de producție a culturilor nucifere, inclusiv a celei destinate exportului	Fonduri create din contul Bugetului de stat, inclusiv din contul vărsămintelor reprezentând 1,5% din valoarea exportului de nuci, produselor derivate de nuc, lemnului de nuc indicată în declarația vamală.	2001-prezent. Urmează ca din 2012 acest fond să fie lichidat.	MAIA

ANEXA 3 SUBIECTELE SUBVENȚIONĂRII PRODUCĂTORILOR AGRICOLI

	Subiecte	2011	2010	2009	2008	2007	2006
1.	Stimularea creditării producătorilor agricoli de către băncile comerciale	Cap III, Secțiunea 2, M1	Cap III, B, M1				
2.	Stimularea mecanismului de asigurare a riscurilor în agricultură	Cap III, Secțiunea 2, M2	Cap III, B, M2	Cap V	Cap VI		
3.	Stimularea investițiilor pentru înființarea plantațiilor multianuale	Cap III, Secțiunea 2, M3	Cap III, B, M3	Cap VI, A	Cap III	Cap III	Cap III
4.	Subvenționarea investițiilor pentru producerea legumelor pe teren protejat	Cap III, Secțiunea 2, M4	Cap III, B, M4	Cap VI, B	Cap VII, A		
5.	Stimularea investiției pentru procurarea tehnicii și utilajului agricol, și a echipamentului de irigare	Cap III, Secțiunea 2, M5	Cap III, B, M5	Cap VI, D	Cap VII, A	Cap VIII	
6.	Stimularea dezvoltării și promovării agriculturii ecologice	Cap III, Secțiunea 2 M6	Cap III, B, M6	Cap III	Cap IV	Cap V	
7.	Stimularea investițiilor în utilizarea și renovarea tehnologică a fermelor zootehnice	Cap III, Secțiunea 2, M7	Cap III, B, M7	Cap VI, C, 30-42	Cap VII, D, 32a	Cap VII A	Cap V, A
8.	Stimularea procurării animalelor de prăsilă și menținerea fondului genetic	Secțiunea 2, M8	Cap III, B, M8	Cap VI, C, 42-59	Cap VII, D, 32c,b	Cap VII, B	Cap V, B
9.	Stimularea investițiilor de dezvoltare a infrastructurii postrecoltare și procesare	Cap III, Secțiunea 2, M9	Cap III, B, M9	Cap VII, E	Cap VII, B		
10.	Subvenționarea producătorilor agricoli pentru compensarea cheltuielilor energetice la irigare	Cap III, Secțiunea 2, M10	Cap III, B, 10	Cap IX	Cap X		
11.	Subvenționarea utilizatorilor de produse de uz fitosanitar și fertilizanți	Cap III, Secțiunea 2, M11	Cap III, B, M11	Cap IV	Cap V	Cap VI	Cap IV
12.	Subvenționarea Producătorilor agricoli la livrarea pe teritoriul țării a producției agricole de fabricație proprie			Cap VIII	Cap IX	Cap X	Cap VII
13.	Stimularea Creării stațiunilor Tehnologice de Mașini			Cap VII	Cap VIII	Cap IX	Cap VI
14.	Tutun				Cap VII	Cap II	Cap II
15.	Sfecla de zahăr					Cap I	Cap I

ANEXA 4 REPARTIZAREA FSPA PE SUBIECTE, %

	Subiecte	2011, %	2010, %	2009, %	2008, %	2007, %	2006, %
1.	Stimularea creditarii producatorilor agricoli	7.05	0.70				
2.	Stimularea mecanismului de asigurarea a riscurilor in agricultura	6.47	4.12	4.44	5.11	2.98	
3.	Stimularea investitiilor pentru infiintarea plantatiilor multianuale	18.78	28.79	13.24	8.01	3.66	7.51
4.	Subventionarea investitiilor pentru producerea legumelor pe teren protejat	2.22	1.06	0.44	3.75		
5.	Stimularea investitiei pentru procurarea tehnicii si utilajului agricol, si a echipamentului de irigare	32.22	14.09	7.05	8.30	0.91	
6.	Stimularea dezvoltării și promovării agriculturii ecologice	1.30	0.56	0.35	0.75	0.37	
7.	Stimularea investițiilor în utilarea și renovarea tehnologică a fermelor zootehnice	3.85	1.19	3.96	2.06	2.74	5.65
8.	Stimularea procurarii animalelor de prășila si mentinerea fondului genetic	2.72	1.84	2.46	2.25		
9.	Stimularea investitiilor de dezvoltare a infrastructurii postrecoltare si procesare	9.90	2.86	2.61	1.32		
10.	Subventionarea producatorilor agricoli pentru compensarea cheltuielilor energetice la irigare	0.50	2.49	2.72	2.44	3.11	
11.	Subventionarea utilizatorilor de produse de uz fitosanitar și fertilizanți	15.00	12.39	22.77	30.01	23.78	23.38
12.	Subvenționarea Producătorilor agricoli la livrarea pe teritoriul țării a producției agricole de fabricație proprie		29.89	38.49	31.36	34.33	40.37
13.	Stimularea Creării stațiunilor Tehnologice de Mașini			1.48	3.75	7.86	14.86
14.	Tutun				0.36	0.55	0.81
15.	Sfecla de zahăr					1.61	7.41
16.	Lucrari agricole ²⁷				0.54	18.10	

²⁷ Acest subiect a fost introdus prin HP nr15-XVI din 09.02.2007, și au fost acordate conform Regulamentului privind modul de utilizare a mijloacelor destinate subvenționării lucrărilor agricole aprobat prin HG nr.900 din 08.08.2007.

ANEXA 5: REPARTIȚIA FSPA ÎN PROFIL TERITORIAL PE ANII 2006-2011, CUMULAT PE PERIOADĂ

Raioane	Total, lei	Raioane	Subventii, lei/ha	Raioane	Subventii, lei/locuitor
Găgăuzia	161942663	mun.Chișinău	3383	mun.Bălți	2507
Soroca	115849483	mun.Bălți	3136	Dondușeni	1967
Florești	109596866	Ocnița	1918	Ocnița	1555
Briceni	106172521	Briceni	1712	Cantemir	1509
Râșcani	101566910	Dondușeni	1658	Râșcani	1451
Drochia	98684819	Dubăsari	1550	Briceni	1410
Ștefan Vodă	98372268	Cantemir	1465	Ștefan Vodă	1368
Edineț	96654974	Soroca	1406	Florești	1218
Cantemir	94755056	Râșcani	1314	Edineț	1166
Cahul	92996683	Edineț	1310	Soroca	1154
mun.Chișinău	91868348	Anenii Noi	1262	Drochia	1095
Dondușeni	88694422	Ștefan Vodă	1230	Taraclia	1086
Ocnița	87234182	Florești	1217	Anenii Noi	1012
Anenii Noi	84133203	Strășeni	1178	Glodeni	1011
Căușeni	80815426	Glodeni	1124	Găgăuzia	1008
Fălești	78429654	Drochia	1123	Dubăsari	1000
Orhei	77054347	Găgăuzia	1068	Șoldănești	955
Sângerei	70967092	Criuleni	996	Căușeni	876
Glodeni	62611335	Șoldănești	996	Fălești	847
Hâncești	59461203	Fălești	974	Cimișlia	828
Ungheni	56378990	Orhei	933	Sângerei	760
Criuleni	51379371	Sângerei	894	Cahul	745
Cimișlia	51056909	Taraclia	878	mun.Chișinău	736
Taraclia	48008370	Căușeni	858	Criuleni	703
Ialoveni	45400833	Ialoveni	847	Basarabeasca	640
Șoldănești	41347710	Basarabeasca	803	Orhei	612
Strășeni	40490546	Cahul	791	Rezina	506
Dubăsari	35191947	Ungheni	775	Hâncești	487
Telenești	33687044	Cimișlia	712	Ungheni	480
Rezina	26610261	Hâncești	642	Leova	471
Leova	25326632	Rezina	606	Ialoveni	458
Basarabeasca	18692877	Telenești	530	Telenești	454
Călărași	16528372	Leova	443	Strășeni	443
mun.Bălți	12284788	Călărași	398	Călărași	210
Nisporeni	10435274	Nisporeni	261	Nisporeni	156

ANEXA 6 SCHEMA ORGANIZAȚIONALĂ A AIPA

